

Pubblicato il 28/04/2026

N. 03300/2026REG.PROV.COLL.
N. 04950/2025 REG.RIC.
N. 05109/2025 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 4950 del 2025, proposto da Autorità Idrica Toscana, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Marcello Clarich e Carmine Podda, con domicilio eletto presso lo studio del prof. avv. Marcello Clarich in Roma, viale Liegi, n. 32;

contro

il Comune di Lucca, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Luca Spaziani, con domicilio eletto presso lo studio legale associato Tonucci & Partners in Roma, via Principessa Clotilde n. 7;

nei confronti

della Regione Toscana, di Gestione Esercizio Acquedotti Lucchesi - G.E.A.L. S.p.A., della società Lucca Holding s.p.a., Comune di Pontremoli, Comune di Galliciano, non costituiti in giudizio;

di Gaia s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Cristiana Carcelli, con domicilio digitale come da registri di Giustizia;

sul ricorso numero di registro generale 5109 del 2025, proposto da Gaia s.p.a., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Cristiana Carcelli, con domicilio digitale come da registri di Giustizia;

contro

il Comune di Lucca, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Luca Spaziani, con domicilio eletto presso lo studio legale associato Tonucci & Partners in Roma, via Principessa Clotilde, n. 7;

l'Ait - Autorità Idrica Toscana, non costituita in giudizio;

nei confronti

della Regione Toscana, di Gestione Esercizio Acquedotti Lucchesi - G.E.A.L. S.P.A, della società Lucca Holding s.p.a., del Comune di Galliciano, del Comune di Pomtremoli, non costituiti in giudizio;

per la riforma

quanto al ricorso n. 4950 del 2025 e quanto al ricorso n. 5109 del 2025:

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Toscana (sezione prima), 2 aprile 2025 n. 633.

Visti i ricorsi in appello, l'appello incidentale e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Lucca e di Gaia s.p.a.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatrice nell'udienza pubblica del giorno 20 novembre 2025 la Cons. Emanuela Loria;

Viste le conclusioni delle parti come da verbale;

FATTO e DIRITTO

1. Con gli appelli nn. 4950/2025 e 5109/2025 l'Autorità idrica Toscana (di seguito AIT) e la società GAIA s.p.a. (di seguito GAIA) – società mista pubblico privata candidata a subentrare nella gestione del servizio idrico – hanno impugnato la sentenza emessa dal T.a.r. per la Toscana il 2 aprile 2025 n. 633.

2. La menzionata sentenza n.633/2025 ha accolto, *“nei sensi e nei limiti di cui in motivazione”*, il ricorso proposto in primo grado dal Comune di Lucca avverso i seguenti atti e provvedimenti:

a) la determinazione dell’Autorità idrica toscana n. 39 del 9 settembre 2024, reg. gen. n. 187, con la quale l’Autorità ha rigettato l’istanza ex art. 147, co. 2-bis, del d.lgs. n. 152/2006 presentata dal Comune di Lucca in data 25 luglio 2024 ai fini del riconoscimento della salvaguardia della gestione in forma autonoma del servizio idrico integrato del Comune di Lucca e relativa nota di trasmissione;

b) la nota inviata al Comune di Lucca del 23 agosto 2024, avente ad oggetto *“Comunicazione ex art. 10-bis della L. n. 241/90 dei motivi ostativi dell’accoglimento dell’istanza ai sensi dell’art. 147, co. 2-bis del d.lgs. n. 152/2006 ai fini del riconoscimento della salvaguardia della gestione in forma autonoma del servizio idrico integrato da parte del Comune di Lucca”*;

c) la nota inviata al Comune di Lucca in data 22 agosto 2024, avente ad oggetto *“Comunicazione di Avvio del Procedimento ai sensi dell’art. 7, l. n. 241/90”* sulla *“Istanza ai sensi dell’art. 147, comma 2-bis del d.lgs. n. 152/2006 ai fini del riconoscimento della salvaguardia della gestione in forma autonoma del servizio idrico integrato da parte del Comune di Lucca”*, presentata dal Comune di Lucca il 25 luglio 2024;

d) la nota inviata al Comune di Lucca in data 14 giugno 2024, recante *“Avvio del procedimento di subentro ai sensi dell’art. 12 della Convenzione tipo approvata con deliberazione ARRGSI 656/2015/R/idr per la gestione del servizio idrico integrato del Comune di Lucca – Convocazione incontro”*;

e) la nota inviata in data 28.06.2024 al Comune di Lucca, a GEAL S.p.A., a GAIA S.p.A. e per conoscenza ad ARERA, prot. Comune di Lucca n. 0115506/2024, avente ad oggetto *“Avvio del procedimento di subentro ai sensi dell’art. 12 della Convenzione tipo approvata con deliberazione AEEGSI 656/2015/R/idr per la gestione del servizio idrico integrato del Comune di Lucca”*;

f) la deliberazione dell'Assemblea dell'Autorità idrica toscana n. 14/2020 del 19 novembre 2020 e relativi allegati;

g) ulteriori atti e provvedimenti comunque inerenti al diniego relativo alla salvaguardia della gestione del servizio idrico integrato nel territorio del Comune di Lucca.

3. In particolare, in punto di fatto si rinvia ai §§ 1 – 10 della sentenza di primo grado per quanto riguarda la scansione delle varie fasi procedurali che hanno condotto alla emanazione del provvedimento del 9 settembre 2024, con il quale AIT ha rilevato che «con riguardo alla definizione di “gestione in forma autonoma”, la normativa vigente fa riferimento ai casi in cui sia lo stesso Comune il diretto gestore del proprio servizio idrico integrato o tramite società in house», che «non risulta tale la attuale gestione del servizio idrico integrato sul territorio del Comune di Lucca, affidata dall'Amministrazione comunale alla società mista pubblico-privata GEAL S.p.a., la quale risulta legittimata ad operare fino alla scadenza della concessione esistente in virtù della norma di salvaguardia di cui all'art. 172, comma 2 del d.lgs. n. 152/2006» e che «in ragione di quanto sopra rappresentato l'Amministrazione comunale non è titolata a presentare l'istanza in oggetto ai sensi dell'art. 147 c.2- bis, non ricorrendo nel caso in esame i requisiti caratterizzanti le “gestioni del servizio idrico in forma autonoma esistenti”».

4. Con il ricorso proposto in primo grado il Comune di Lucca ha dedotto tre motivi:

4.1. Con il primo motivo di ricorso, il Comune di Lucca ha dedotto – quale vizio assorbente – l'illegittimità del provvedimento impugnato per incompetenza dell'organo che lo ha emanato (il dirigente), dal momento che sull'istanza di salvaguardia, venendo in gioco la forma di gestione del servizio, avrebbe dovuto pronunciarsi l'Assemblea dell'Autorità, previa acquisizione dei pareri di regolarità tecnica e contabile, secondo quanto previsto dallo Statuto dell'AIT e in analogia con quanto previsto dall'art. 107 d.lgs. n. 267 del 2000.

4.2. Con il secondo motivo, il Comune ricorrente ha contestato l'interpretazione del quadro normativo posta dall'Autorità idrica a sostegno del rigetto dell'istanza di salvaguardia in relazione all'espressione "*gestioni del servizio idrico in forma autonoma esistenti*" e ha dedotto la sussistenza delle condizioni previste dall'art. 147, co. 2-*bis*, lett. b), del d.lgs. n. 152/2006 per la salvaguardia della gestione; ha dedotto, inoltre, ulteriori profili di illegittimità per carenza dell'istruttoria, che si sarebbe protratta per un solo giorno (dalla comunicazione di avvio del procedimento al preavviso di rigetto), per inapplicabilità dell'art. 147, co. 2-*ter*, e dell'art. 172, co. 2, del d.lgs. n. 152/2006 e perché nei suoi atti l'Autorità idrica avrebbe erroneamente ritenuto non sussistenti i requisiti dell'*in house providing* nel rapporto tra il Comune di Lucca e GEAL, mentre, per converso, avrebbe erroneamente ritenuto sussistenti i requisiti dell'*in house providing* nel futuro rapporto tra l'Amministrazione comunale di Lucca e il gestore unico Gaia, con particolare riguardo al requisito del controllo analogo congiunto.

4.3. Con il terzo motivo, il Comune di Lucca ha sostenuto che l'Autorità idrica, nel negare la salvaguardia della gestione, non avrebbe considerato la situazione economico-finanziaria in cui versa il gestore unico Gaia e, di converso, la più che efficiente gestione di GEAL.

5. AIT e Gaia S.p.A. si sono costituite nel giudizio di primo grado e, oltre a contestare la fondatezza dei motivi dell'Amministrazione ricorrente, hanno eccepito l'inammissibilità del ricorso per carenza di legittimazione attiva e difetto di interesse sotto diversi profili:

i) perché la gestione del servizio idrico di cui si controverte non rientrerebbe nella previsione di cui all'art. 147, co. 2-*bis*, lett. d), del d.lgs. n. 152/2006 ("*gestioni autonome esistenti*"), con la conseguenza che il Comune di Lucca non avrebbe titolo a pretendere il riconoscimento della salvaguardia;

ii) perché, comunque, il comma 2-*ter* dell'art. 147 stabilisce un termine massimo per l'ammissione alla salvaguardia della gestione autonoma (1° luglio 2022) che sarebbe inesorabilmente scaduto;

iii) perché, infine, la gestione di GEAL non potrebbe protrarsi oltre il 31 dicembre 2025, venendo in quella data a scadenza la durata massima trentennale prevista dall'art. 6. 151, co. 2, del d.lgs. n. 152/2006.

6. La sentenza del T.a.r. impugnata:

a) ha respinto le eccezioni di inammissibilità del ricorso di primo grado;

b) ha respinto il motivo, assorbente, relativo alla incompetenza dell'organo dirigenziale a emanare il provvedimento impugnato;

c) ha accolto il secondo motivo di ricorso dell'Amministrazione ritenendo che dalle disposizioni del d.lgs. n. 152/2006 dedicate alla materia non si evincono indicazioni circa una preferenza espressa dal legislatore in favore di alcune forme di gestione del servizio rispetto ad altre e che *“La gestione esistente salvaguardabile, in via eccezionale e a condizione che ricorrano contestualmente tutte le caratteristiche elencate nell'art. 147, co. 2-bis, lett. b), del d.lgs. n. 152/2006, è dunque quella che sia autonoma rispetto alla gestione unitaria ed accentrata a livello di ambito territoriale ottimale.*

Le disposizioni contenute nell'art. 147 non attribuiscono specifico rilievo alla forma di gestione prescelta dal comune per l'erogazione del servizio idrico integrato, con la conseguenza che non ha alcun appiglio testuale l'interpretazione, patrocinata dalle parti resistenti, che circoscrive l'ampiezza della nozione di gestione in forma autonoma alle sole gestioni svolte dall'ente locale in economia o attraverso il modello dell'in house providing.”

Pertanto, *Il provvedimento con il quale l'Autorità idrica toscana ha negato la salvaguardia della gestione del servizio idrico integrato motivando sul solo profilo della mancanza della “gestione in forma autonoma”, intesa come situazione nella quale «sia lo stesso Comune il diretto gestore del proprio servizio idrico integrato o tramite società in house», è dunque illegittimo per l'erroneità del presupposto interpretativo assunto dall'Autorità resistente.*

d) ha stabilito che *“per effetto dell'annullamento del provvedimento impugnato, l'Autorità idrica toscana, in sede di riesame dell'istanza di salvaguardia della gestione proposta dal Comune di Lucca, dovrà dunque pronunciarsi sulla presenza o meno delle caratteristiche di cui all'art. 147, co. 2-bis, lett. b), del d.lgs. n. 152/2006”* e che in sede di riesame della domanda del Comune di Lucca, l'AIT dovrà svolgere gli

accertamenti di sua competenza ai sensi dell'art. 147, c. 2-bis, lett. b), del d.lgs. n. 152/2006.

7. Con l'appello proposto, AIT eccepisce l'inammissibilità del ricorso di primo grado per il fatto che, applicandosi alle gestioni in forma autonoma, alle quali anche la sentenza di primo grado riconduce l'ipotesi in esame, l'art. 147, commi 2 bis e 2 ter, il Comune di Lucca sarebbe stato leso già all'indomani del 1° luglio 2022, tenuto conto che AIT non si era pronunciata sulla sussistenza dell'ipotesi di salvaguardia e che ciò avrebbe determinato il subentro della gestione accentrata.

Il Comune, dopo il 1° luglio 2022, avrebbe prestato acquiescenza all'inerzia di AIT e avrebbe presentato l'istanza di salvaguardia solo dopo l'avvio del procedimento di subentro, rinunciando in tal modo a far valere la sua lesione quando effettivamente maturata: il ricorso sarebbe pertanto inammissibile e comunque tardivo in quanto il Comune si sarebbe dovuto attivare già dopo l'inerzia di AIT anziché attendere l'avvio del procedimento di subentro e poi impugnare il diniego.

7.1. Nel merito, l'appellante AIT sostiene che la sentenza sarebbe viziata per *“Error in iudicando et in procedendo. Sull’erroneo accoglimento del secondo motivo del ricorso introduttivo. Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 141, 147, 149, 172, d.lgs. n. 152/2006. Violazione e/o falsa applicazione dell’art. 113, d.lgs. n. 267/2000. Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 97 e 118 Cost.”*

La questione centrale riproposta a questo Consiglio è quella della interpretazione dell'art. 147, comma 2-bis, del d.lgs. n. 152/2006, introdotto dal d.l. 12 settembre 2014, n. 133 ed in particolare dell'art. 147, comma 2-ter, che ha previsto che *“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”*.

La stessa disposizione prevede poi che *“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”.

Tali articoli vanno coordinati con l'art. 172 del d.lgs. n.152/2006, all'art. 172 che ha previsto altresì una disciplina transitoria per le gestioni esistenti.

In particolare, tale disposizione, come modificata dal d.l. n. 133/2014, al comma 2, primo periodo stabilisce che *“Al fine di garantire il rispetto del principio di unicità della gestione all'interno dell'ambito territoriale ottimale, il gestore del servizio idrico integrato subentra, alla data di entrata in vigore della presente disposizione, agli ulteriori soggetti operanti all'interno del medesimo ambito territoriale”. Il secondo periodo precisa poi che “Qualora detti soggetti gestiscano il servizio in base ad un affidamento assentito in conformità alla normativa pro tempore vigente e non dichiarato cessato ex lege, il gestore del servizio idrico integrato subentra alla data di scadenza prevista nel contratto di servizio o negli altri atti che regolano il rapporto”.*

Sinteticamente, secondo l'ATI la gestione in autonomia che consente di accedere alla “salvaguardia” è soltanto quella della “gestione in proprio” da parte dell'Ente locale ovvero la gestione a mezzo di “società in house” mentre la convenzione con una società mista, come nel caso in esame, non potrebbe rientrare nella deroga alla gestione unificata sotto l'AIT.

Le conclusioni del T.a.r. muoverebbero in ogni caso da un'errata interpretazione delle disposizioni in rilievo e della loro ratio. Come visto, la finalità della disciplina di riferimento (artt. 147 e seg. del d.lgs. n. 152/2006) è quella di unificare la gestione del servizio idrico, accentrandola in capo a un unico ente (ente di governo d'ambito) ponendo fine alla precedente gestione frammentaria.

Tale finalità verrebbe vanificata laddove si generalizzasse la possibilità di salvaguardia per tutte le gestioni esistenti, incluse, come nel caso di specie, quelle esternalizzate. Da ciò sarebbe infatti possibile salvaguardare tutte le forme di gestioni in essere (sussistendone i requisiti), con l'effetto che, di fatto, la gestione finirebbe per risultare ancora di tipo frammentario.

Al contrario, le eccezioni di cui all'art. 147, comma 2-bis, costituiscono una deroga al principio dell'unicità della gestione e come tali devono essere

interpretate restrittivamente.

7.1. Il Comune di Lucca si è costituito in giudizio e ha depositato appello incidentale con memoria difensiva a valere anche ex art. 101, co. 2, c.p.a. chiedendo l'accoglimento delle domande ed eccezioni non esaminate o dichiarate assorbite dal T.a.r. per la Toscana.

8. Il Comune ripropone, in primo luogo, il motivo di primo grado relativo alla incompetenza *“Error in iudicando: omessa pronuncia in ordine a censure ed elementi essenziali del ricorso di primo grado. Errata valutazione e travisamento dei presupposti di fatto e di diritto. Difetto di motivazione. Sui dedotti profili Violazione e/o falsa applicazione della l.r. n. 69/2011, dello Statuto AIT, dell’art. 107 d.lgs. n. 267/2000. Carenza di potere in concreto. Incompetenza. Eccesso di potere in tutte le sue forme sintomatiche e in particolare per carenza istruttoria e/o difetto di motivazione. Travisamento ed erronea valutazione dei fatti, difetto dei presupposti. (Sull’adozione del provvedimento di rigetto dell’istanza di salvaguardia da parte di soggetto privo di competenza).”*

Il T.a.r. ha ritenuto che «Il riconoscimento della sussistenza delle condizioni di legge per la salvaguardia della gestione autonoma [...] non attiene alla scelta della forma di gestione, né all’esercizio di funzioni di indirizzo e di alta amministrazione», non potendosi conseguentemente invocare l’applicazione dell’art. 8 della L.R. Toscana n. 69 del 28.12.2011 che «attribuisce all’assemblea dell’Autorità idrica gli atti di indirizzo e di alta amministrazione relativi, tra l’altro, alla scelta della forma di gestione (lett. f)» (cfr. T.a.r. per la Toscana, n. 633/2025, capo n. 18).

Le conclusioni a cui giunge il T.a.r. sul punto non sarebbero condivisibili in quanto muoverebbero da un presupposto errato, ossia che il diniego opposto dall’AIT all’istanza di salvaguardia attenga all’affidamento del servizio e non alla scelta della forma di gestione.

A conferma del fatto che il diniego opposto dall’AIT all’istanza di salvaguardia attenga alla scelta della forma di gestione e non all’affidamento del servizio – come sostenuto dal Tar – il Comune di Lucca afferma che ciò di

cui si controverte è la scelta sulla salvaguardia di quella autonoma ovvero se si debba far confluire nella gestione unica ed accentrata la gestione del SSI del Comune.

Pertanto, ai fini del corretto inquadramento dell'organo competente a decidere sulla "salvaguardabilità" della forma di gestione del SII nel Comune di Lucca, rilevano, pertanto, le seguenti disposizioni: - l'art. 8 della L.R. n. 69/2011, («Funzioni dell'assemblea»), che attribuisce all'assemblea «funzioni di indirizzo e di alta amministrazione dell'autorità idrica, l'art. 5 dello Statuto AIT che dispone che «L'assemblea svolge le funzioni di indirizzo e di alta amministrazione, di cui all'articolo 8 della l.r. 69/2011», - l'art. 25, comma 2, del medesimo Statuto. Da tale normativa ne risulterebbe che il provvedimento impugnato costituisca espressione delle funzioni di indirizzo ed alta amministrazione *sub specie* della determinazione della forma di gestione del SII, sicché avrebbe dovuto essere emanato dall'Assemblea e non dal Dirigente.

8.1. La difesa comunale ha rilevato inoltre come l'appello di AIT non sottoponga a censura:

a) il capo n. 16 della sentenza, nel quale il Tar ha respinto l'eccezione in rito di inammissibilità del ricorso per carenza originaria di legittimazione attiva in capo al Comune di Lucca alla presentazione dell'istanza di salvaguardia ex art. 147, comma 2-bis del T.U. Ambiente;

b) il capo n. 17.5 della sentenza, nel quale è stata confutata la tesi di AIT secondo cui dall'imminente scadenza della durata trentennale dell'attuale affidamento a GEAL ai sensi dell'art. 151 del d.lgs. n. 152/2006 dovrebbe desumersi l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse.

Conseguentemente su tali capi della sentenza di primo grado si sarebbe formato il giudicato interno ai sensi e per gli effetti dell'art. 329 c.p.c.

8.2. In ogni caso, il Comune di Lucca ha, "per mero tuziorismo", precisato che non v'è dubbio che il Comune di Lucca fosse il soggetto legittimato alla presentazione dell'istanza di salvaguardia, in qualità di titolare ab origine del

Servizio Idrico Integrato, che nel 1995 ha “concesso” la gestione del servizio a GEAL.

8.3. In relazione alla scadenza del termine trentennale della gestione e al rigetto dell'eccezione da parte della sentenza di primo grado, AIT non avrebbe dedotto alcunché e si sarebbe formato il giudicato.

In relazione alla inammissibilità del ricorso per un'asserita tardività dell'istanza di salvaguardia e all'acquiescenza del Comune in ordine all'inerzia di AIT e alla conseguente tardività del ricorso di primo grado, si tratterebbe di eccezione inammissibile perché non sollevata negli stessi termini in primo grado.

In ogni caso, l'eccezione sarebbe destituita di fondamento poiché il 1° luglio 2022 non costituiva un termine perentorio, giacché la qualifica di “perentorio” non compare nell'art. 147, comma 2-ter, contrariamente rispetto all'art. 147, comma 1, all'art. 153, comma 1, all'art. 172, comma 1, in cui i relativi termini sono chiaramente qualificato come “perentori”.

Del resto, né il primo provvedimento di diniego, né il successivo adducono come ragione di diniego la tardività dell'istanza, come è stato puntualmente messo in evidenza dal medesimo T.a.r. per la Toscana (cfr. Tar Toscana, n. 633/2025, capo n. 17.3). In ogni caso, tale aspetto della sentenza non è stato oggetto di critica in appello sicché deve ritenersi che su di esso si sia formato il giudicato.

8.4. In via subordinata., il Comune di Lucca chiede che venga sollevata la questione di legittimità costituzionale in relazione all'art. 147, comma 2-ter, del d.lgs. n. 152/2006 per contrasto con gli artt. 3, 5, 97, 98, 114 e 117 della Costituzione.

8.5. Il Comune di Lucca ha altresì riproposto alle pagg. 30 ss. dell'appello incidentale, il motivo n. II e il motivo n. III, entrambi non esaminati e/o ritenuti assorbiti dal primo giudice.

9. La ditta GAIA s.p.a. si è costituita in giudizio chiedendo l'accoglimento dell'appello e argomentando in relazione all'appello incidentale e ai motivi di

appello propri con memoria del 20 ottobre 2025.

10. L'appellante ha replicato all'appello incidentale del Comune con memoria del 20 ottobre 2025.

11. Il Comune di Lucca, con memoria del 20 ottobre 2025, ha eccepito in via preliminare l'improcedibilità dell'appello per sopravvenuta carenza di interesse, essendo stato emesso da AIT un nuovo provvedimento di diniego, gravato con nuovo ricorso dinanzi al T.a.r. per la Toscana R.G. n. 2651/2025, sicché si sarebbe verificata un'integrale sostituzione dell'atto precedente determinando quindi l'improcedibilità del giudizio pendente su quest'ultimo per sopravvenuta carenza di interesse.

12. Sia GAIA s.p.a. sia AIT hanno replicato alla memoria e all'eccezione di improcedibilità sollevata dal Comune.

13. Il Comune ha depositato memoria di replica con la quale, oltre a ribadire l'eccezione di improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse dell'appello, ha rilevato l'inammissibilità delle deduzioni dell'appellante principale in merito al pregio delle acque, ad episodi fenomeni di contaminazione, al sistema fognario ed alla collocazione delle sorgenti che alimentano il SII del Comune di Lucca, proposte per la prima volta in memoria di merito ed affatto presenti nell'atto di appello principale.

14. Con l'appello proposto, la società GAIA s.p.a. ha in primo luogo contestato la prospettazione della sentenza impugnata relativa al § 19 punti da 1 a 5, laddove è stato interpretato il requisito della gestione in forma autonoma in modo eccessivamente ampio.

14.1. In secondo luogo (motivo II) la sentenza impugnata non avrebbe fatto corretta applicazione del principio di specialità tra le disposizioni dell'art. 147 e dell'art. 172 del TU Ambiente (§ 17).

La regola è quindi chiara: GAIA è il gestore unico di ambito dell'ambito territoriale ottimale 1 (riqualificato sub ambito con la Deliberazione AIT n.14/2020), ed in quanto tale subentra agli altri gestori esistenti nell'ambito, alle rispettive scadenze.

L'istanza del Comune di Lucca avanzata nel giugno 2024 sarebbe tardiva e irricevibile ai sensi dell'art.147, comma 2 *ter*, e perché GEAL aveva già usufruito della durata massima di 30 anni per l'affidamento del SII consentita dall'art. 151 c. 2 lett. b del d.lgs. 152/2006 che impone la complessiva “durata dell'affidamento, non superiore comunque a trenta anni”.

14.2. In terzo luogo, GAIA contesta il § 19 della sentenza impugnata laddove si afferma che “non avendo l'Autorità idrica toscana provveduto alla verifica della contestuale sussistenza delle caratteristiche indicate dall'art. 147, co.2-bis, lett. b) del d.lgs. n.152/2006, i profili di doglianza formulati al riguardo dal Comune ricorrente e le relative controdeduzioni delle parti resistenti...non possono essere scrutinati”.

Invero, non sarebbero rilevanti i profili che attestano l'efficienza gestionale del Gestore di Ambito (GAIA) ma solo quelli del gestore che chiede di proseguire la propria gestione. In ogni caso, l'appellante argomenta (come già fatto in primo grado) in relazione alla infondatezza della contestazione di inefficienza nella gestione del servizio.

14.3. Il Comune di Lucca si è costituito in giudizio e ha depositato appello incidentale con memoria difensiva a valere anche ex art. 101, co. 2, c.p.a. chiedendo l'accoglimento delle domande ed eccezioni non esaminate o dichiarate assorbite dal T.a.r. per la Toscana.

L'appellante incidentale, oltre a rilevare la propria legittimazione attiva a proporre il ricorso di primo grado e il giudicato che copre la relativa statuizione del T.a.r., sostiene che oggetto del contenzioso è il riconoscimento della gestione in forma autonoma al Comune e non la proroga a favore di GEAL.

14.4. Il Comune ripropone, in primo luogo, il motivo di primo grado relativo alla incompetenza con le argomentazioni sopra indicate in relazione all'appello r.g. n. 4950/2025.

14.5. Il Comune contesta, inoltre, la ricostruzione normativa e interpretativa dell'art. 172 e dell'art. 147, comma 2 bis, TUA, contenuta nel secondo motivo

d'appello e la perentorietà del termine, come già rilevato nell'appello incidentale del ricorso r.g. n. 4950/2025.

Contesta, altresì, il fatto che la sentenza impugnata consentirebbe una durata ultratrentennale del servizio essendo stato distorto il senso della pronuncia su tale punto e l'interpretazione normativa secondo la quale la modalità di gestione del SII nel Comune di Lucca non sarebbe "autonoma" ma frutto delle valutazioni dell'Ente di Governo sulla ricorrenza dei requisiti per la salvaguardia di cui al co. 2-bis, lettera b) del T.U. Ambiente.

14.6. L'appellante incidentale ha altresì prospettato, in via subordinata, la necessità di sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 147 comma 2 ter del d.lgs. n. 152 del 2006.

14.7. Il Comune di Lucca ha altresì riproposto alle pagg. 31 ss. dell'appello incidentale, il motivo n. II e il motivo n. III, entrambi non esaminati e/o ritenuti assorbiti dal primo giudice.

15. Il Comune di Lucca, con memoria del 20 ottobre 2025, ha eccepito in via preliminare l'improcedibilità dell'appello per sopravvenuta carenza di interesse essendo stato emesso da AIT un nuovo provvedimento di diniego, gravato con nuovo ricorso dinanzi al T.a.r. Toscana R.G. n. 2651/2025, sicché si sarebbe verificata un'integrale sostituzione dell'atto precedente determinando quindi l'improcedibilità del giudizio pendente su quest'ultimo per sopravvenuta carenza di interesse.

16. GAIA s.p.a. ha replicato alla memoria e all'eccezione di improcedibilità sollevata dal Comune.

17. Il Comune ha depositato memoria di replica con la quale, oltre a ribadire l'eccezione di improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse dell'appello:

a) ha rilevato l'inammissibilità degli aspetti in merito al sistema fognario ed al pregio delle acque che alimentano il SII del Comune di Lucca, proposte per la prima volta in memoria di merito e assenti nell'atto di appello e dunque estranei al *thema decidendum*;

b) ha controdedotto alle argomentazioni relative al primo motivo dell'appello incidentale relativo al vizio di incompetenza;

c) ha sostenuto che le statuizioni contenute nella gravata sentenza sulla sussistenza di legittimazione attiva del Comune e sulla inammissibilità di una motivazione postuma del provvedimento devono considerarsi definitivamente coperte da giudicato interno ai sensi e per gli effetti dell'art. 329 c.p.c.;

d) ha argomentato in ordine alla infondatezza dei tre motivi d'appello.

18. Alla pubblica udienza del 20 novembre 2025 gli appelli sono stati trattenuti in decisione.

19. In primo luogo, il Collegio rileva che i due appelli attengono alla impugnativa della medesima sentenza di primo grado sicché devono essere riuniti ai sensi dell'art. 96 c.p.a. e possono essere trattati congiuntamente le relative eccezioni e i motivi essendo state sollevate questioni in punto di diritto che concernono l'interpretazione delle stesse disposizioni.

20. Dev'essere in primo luogo respinta l'eccezione di declaratoria di sopravvenuta carenza di interesse sollevata dal Comune nella memoria del 20 ottobre 2025 alla luce del nuovo provvedimento adottato da AIT.

Invero, il nuovo provvedimento è stato emesso in esplicita ottemperanza alla sentenza del T.a.r. per la Toscana n.633/2025 e nei limiti di quella statuizione come è evincibile dal suo tenore testuale: “in ottemperanza a quanto stabilito dal TAR Toscana con la citata Sentenza n.633/2025 (pubblicata in data 2/04/2025), con nota di questa Autorità del 4 aprile 2025 (prot. 0005261/2025), si comunica l'avvio della procedura di riesame della istanza di salvaguardia formulata dal Comune di Lucca al fine di effettuare gli accertamenti previsti dall'art. 147 co. 2bis, lett.b) del d.lgs. 152/2006”.

L'AIT ha svolto una seconda istruttoria conseguente ad una seconda istanza, iter discendente dalla sentenza impugnata sicché è il secondo provvedimento emesso (e il relativo ricorso proposto avverso di esso in primo grado) a dipendere dall'esito del presente giudizio.

L'eccezione di improcedibilità deve, per tali motivi, essere respinta.

21. In relazione alle eccezioni di inammissibilità e irricevibilità del ricorso di primo grado riproposte dalle appellanti, si rileva che il giudicato che il Comune afferma essersi formato non sussiste poiché sia AIT che Gaia le hanno sostanzialmente riproposte.

In ogni caso le eccezioni sono infondate.

Con la prima eccezione l'appellante sostiene che il Comune di Lucca avrebbe formulato - sostanzialmente *sine titulo* - istanza di salvaguardia ex art. 147, comma 2 bis, sull'errato presupposto della sussistenza in capo allo stesso della titolarità della gestione "in forma autonoma del servizio idrico", formulazione che, invece, ricomprende esclusivamente le gestioni comunali dirette o per il tramite di società in house e non le società miste pubblico-private.

Il Comune non sarebbe stato legittimato a chiedere il riconoscimento della salvaguardia per mancanza della titolarità della gestione "in forma autonoma del servizio idrico" e non avrebbe interesse all'eventuale annullamento giurisdizionale della determinazione di diniego.

Ciò anche per la perentorietà del termine di cui all'art. 147, comma 2 *ter*, nonché del limite temporale di cui all'art. 151 c. 2 lett. b) che impone la "durata dell'affidamento, non superiore comunque a trenta anni" sicché la gestione attuale del servizio tramite la società mista GEAL S.p.a., fino alla scadenza del 31.12.2025, non potrebbe comunque proseguire.

In ogni caso il Comune avrebbe dovuto attivarsi entro il 1° luglio 2022 termine perentorio previsto dall'art. 147, comma 2 *ter*, d.lgs. n. 152 del 2006, scaduto il quale si dovrebbe ritenere consumato anche il potere di AIT di verificare la sussistenza dei requisiti per la gestione autonoma o per altro tipo di gestione accentrata.

21.1. Le eccezioni sono infondate.

Occorre riportare di seguito il quadro normativo applicabile *ratione temporis*.

21.2. L'art. 172 del decreto legislativo (inserito nella Sezione IV - "Disposizioni transitorie e finali" - della Parte Terza - "Norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, di tutela delle acque

dall'inquinamento e di gestione delle risorse idriche”) indicava, nel testo vigente fino al 11.11.2014, a quali adempimenti le autorità d'ambito avrebbero dovuto provvedere in vista dei nuovi affidamenti delle gestioni, prevedendosi l'esercizio di poteri sostitutivi da parte delle Regioni nell'ipotesi in cui gli enti locali non avessero aderito alle autorità d'ambito entro il termine normativamente previsto.

Con il decreto legge n. 133/2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 164/2014, il citato art. 172 è stato modificato, stabilendosi al comma 2 il principio della unicità della gestione all'interno dell'ambito territoriale ottimale e disponendosi in via transitoria che qualora i soggetti operanti all'interno dello stesso ambito gestissero il servizio in base a un affidamento assentito in conformità alla normativa pro tempore vigente e non cessato ex lege, il gestore del servizio idrico integrato sarebbe subentrato alla data di scadenza prevista nel contratto di servizio o negli altri atti che regolavano il rapporto.

L'art. 147 del d.lgs. n. 152/2006 (inserito nel Titolo II – “Servizio idrico integrato” – della Sezione III – “Gestione delle risorse idriche” – della Parte Terza), dedicato all'organizzazione territoriale “a regime” del servizio idrico integrato, nella sua formulazione vigente fino al 1.02.2016, disciplinava i poteri organizzativi delle Regioni rimettendo alle stesse le scelte puntuali nel rispetto del principio di unicità (o di “unitarietà”, a seguito della modifica apportata con il d.lgs. n. 4/2008) della gestione.

Con il decreto legge n. 133/2014, già citato, veniva inserito il comma 2-*bis*, che nell'originaria versione prevedeva la sola salvaguardia delle gestioni in forma autonoma esistenti nei comuni montani con popolazione inferiore a 1.000 abitanti (ipotesi oggi contrassegnata con la lett. a) del comma 2-bis).

Con l'art. 62, comma 4, della legge n. 221/2015, entrata in vigore il 2.02.2016, il comma 2-*bis* veniva modificato e portato all'attuale formulazione, che contempla alla lettera b) la salvaguardia anche nell'ipotesi di «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».

Infine, è intervenuto il d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201, il cui art. 33, comma 3, ha previsto che «fermo restando quanto previsto dall'articolo 147, comma 2-ter, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, la gestione in economia o mediante aziende speciali, consentita nei casi di cui all'articolo 14, comma 1, lettera d), è altresì ammessa in relazione alle gestioni in forma autonoma del servizio idrico integrato di cui all'articolo 147, comma 2-bis, lettere a) e b), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, conformi alla normativa vigente».

La giurisprudenza amministrativa ha affermato, alla luce del quadro normativo sin qui esposto, che «la gestione unica ed accentrata costituisce la regola, mentre quella polverizzata e autonoma costituisce l'eccezione» (Cons. Stato, sez. IV, 2 febbraio 2024, n. 1115).

21.3. In relazione alla asserita, dalle appellanti, mancanza di legittimazione, dunque, è corretto quanto è stato affermato dalla sentenza impugnata in relazione al fatto che l'eccezione si fonda su una delle possibili interpretazioni dell'art. 147, comma 2-bis, lett. d), del d.lgs. n. 152/2006, che costituisce l'oggetto – o uno degli oggetti del contendere fin dal primo grado di giudizio. Conseguentemente l'eccezione di carenza di legittimazione deve essere respinta.

21.4. In relazione alle altre eccezioni sollevate viene in rilievo il comma 2-ter dell'art. 147 come modificato.

Con il decreto legge n. 152/2021, convertito con modificazioni dalla legge n. 233/2021, è stato inserito nell'art. 147 il comma 2-ter, contenente la disposizione (transitoria) secondo cui «[e]ntro 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».

In punto di fatto si evidenzia che, alla data dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 152/2006, il servizio idrico integrato del Comune di Lucca era già gestito da GEAL in virtù dell'affidamento disposto con delibera consiliare n. 142 del 28 luglio 1995 fino alla scadenza fissata al 31 dicembre 2025.

All'entrata in vigore del decreto legge n. 152/2021, come convertito, che ha inserito nell'art. 147 del d.lgs. n. 152/2006, il succitato comma 2-ter e il termine del 1° luglio 2022 da esso previsto, la gestione di GEAL del servizio idrico integrato del Comune di Lucca era già in corso e, in virtù dell'art. 172, co. 2, dello stesso decreto legislativo, come modificato dal decreto legge n. 133/2014, sarebbe proseguita fino al 31 dicembre 2025, data di scadenza del contratto di servizio.

21.5. Pur avendo la finalità di superare la frammentazione delle gestioni, la disposizione citata non contiene gli elementi che ordinariamente fanno ritenere che il termine del 1° luglio 2022 ivi fissato sia perentorio.

Come noto, infatti, quando il Legislatore intende dare a un termine la caratteristica della perentorietà lo qualifica espressamente in questo senso ovvero utilizza espressioni dalle quali si desume tale natura ovvero ancora stabilisce alcune conseguenze – sanzioni derivanti dal superamento del termine: ipotesi queste non sussistenti nel caso in esame.

Del resto, a dimostrazione del precedente assunto vi sono l'art. 147, comma 1, d.lgs. n. 152 del 2006, il quale prevede in modo espresso la perentorietà del termine del 31 dicembre 2014 per l'emanazione delle delibere regionali e l'art. 153 che qualifica come perentorio il termine di sei mesi dall'entrata in vigore della disposizione per l'affidamento in concessione delle strutture idriche, termine scaduto il quale si attivano i poteri sostitutivi.

21.6. Conseguentemente, alla luce di tale ricostruzione, devono essere respinte sia l'eccezione di tardività del ricorso (invero sollevata in modo più esplicito in

appello) sia l'eccezione di carenza di interesse e/o di acquiescenza del Comune rispetto alla presentazione della domanda e alla proposizione del ricorso in caso di provvedimento sfavorevole.

22. Nel merito della controversia, l'appellante incidentale ha impugnato il capo della sentenza del T.a.r. che ha rigettato il primo motivo di ricorso relativo all'adozione del provvedimento di rigetto dell'istanza di salvaguardia da parte di soggetto privo di competenza.

22.1. Nonostante tale impugnativa sia stata prospettata dall'appellante incidentale “nella denegata e non creduta ipotesi di mancato rigetto/declaratoria di inammissibilità/improcedibilità dell'appello principale”, il Collegio ritiene che il motivo relativo alla incompetenza riproposto negli appelli incidentali in chiave critica avverso il capo della sentenza impugnata che lo ha respinto, debba essere esaminato prioritariamente, alla luce di quanto è stato affermato dalla sentenza dell'Adunanza plenaria n. 5 del 2015.

Invero, ai fini della decisione, merita rilevare che l'Adunanza Plenaria n. 5 del 2015 ha chiarito che, anche nel vigore del codice del processo amministrativo, l'accoglimento di un ricorso giurisdizionale per la riconosciuta sussistenza del vizio di incompetenza comporta l'assorbimento degli ulteriori motivi di impugnazione: ha infatti ritenuto l'Adunanza Plenaria che, *“Nonostante sia formalmente scomparsa la previsione dell'art. 26, co. 2, l. T.a.r., con il nuovo c.p.a. i termini del dibattito restano invariati e, anzi, si amplia il novero dei vizi che impediscono alla parte di graduare ad libitum i relativi motivi”*, valorizzando, a conforto di tale affermazione, la previsione di cui all'art. 34, comma 2, c.p.a., secondo cui *“in nessun caso il giudice può pronunciare con riferimento a poteri amministrativi non ancora esercitati”*, norma che secondo l'Adunanza Plenaria deve interpretarsi nel senso che si riferisce, non solo al caso in cui alcuna autorità abbia mai esercitato il potere, ma *“anche ai poteri non esercitati dall'autorità competente, ovvero quella chiamata a esplicitare la propria volontà provvedimentale in base al micro ordinamento di settore”*. La Plenaria ha quindi concluso nel senso che *“in tutte le situazioni di incompetenza, carenza di proposta o parere obbligatorio, si versa*

nella situazione in cui il potere amministrativo non è stato ancora esercitato, sicché il giudice non può fare altro che rilevare, se assodato, il relativo vizio e assorbire tutte le altre censure, non potendo dettare le regole dell'azione amministrativa nei confronti di un organo che non ha ancora esercitato il suo munus”.

22.2. Tanto premesso, il Collegio rileva che l'appellante incidentale ha riproposto l'assorbente vizio di incompetenza del provvedimento impugnato nel primo grado del giudizio emanato dal Dirigente nominato dal Direttore Generale senza il necessario e fondamentale coinvolgimento dell'Assemblea dell'AIT.

In particolare, il Comune sostiene che le conclusioni a cui è giunta la sentenza impugnata sul punto della competenza non sono condivisibili in quanto muovono da un presupposto errato, ossia che il diniego opposto dall'AIT all'istanza di salvaguardia attenga all'affidamento del servizio e non alla scelta della forma di gestione.

Al contrario, nella prospettazione dell'appellante incidentale, ciò di cui si converte è la presupposta valutazione in ordine alla forma di gestione: o si propende per la “salvaguardabilità” dell'attuale forma di gestione autonoma dall'ambito del servizio idrico integrato nel Comune di Lucca - secondo il regime giuridico che sarà prescelto per la gestione del servizio stesso - oppure il servizio idrico integrato nel Comune di Lucca, attualmente affidato al GEAL S.p.A., dovrà confluire nella gestione unica ed accentrata.

Si tratterebbe quindi di una scelta relativa alla forma di gestione e non all'affidamento del servizio e alle caratteristiche necessarie per scegliere l'affidatario ai sensi dell'art. 149-bis del d.lgs. n. 152 del 2006.

Conseguentemente, soccorrerebbero e andrebbero applicate le disposizioni dell'art. 8 l.r. n. 69/2011, («Funzioni dell'assemblea»), dell'art. 5 dello Statuto AIT, dell'art. 25, comma 2, del medesimo Statuto.

22.3. Il motivo è fondato.

L'art. 149 bis del d.lgs. n. 152 del 2006 prevede che 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'art. 8 della legge regionale n. 69/2011 ripartisce le competenze nell'ambito dell'Ente di governo d'ambito della Regione Toscana e attribuisce all'assemblea dell'Autorità idrica gli atti di indirizzo e di alta amministrazione relativi, tra l'altro, "alla scelta della forma di gestione" (lett. f).

L'art. 5 dello Statuto dell'Autorità d'ambito precisa che l'assemblea svolge le funzioni di indirizzo e di alta amministrazione, di cui all'art. 8 l. r. n. 69/2011.

Per converso le funzioni del direttore generale delineati dall'art. 10 l.r. cit. sono chiaramente di natura amministrativa e gestionale. Tra di esse figura, per quanto d'interesse, anche "l'affidamento del servizio".

22.4. Nel caso in esame, dalla lettura del preavviso di diniego ex art.10 bis l. n. 241 del 1990 s.m.i., della risposta del Comune del 29 agosto 2024 nonché delle motivazioni del provvedimento finale impugnato, è evidente che il Dirigente generale ha disposto in relazione alla scelta della forma di gestione poiché, con la sua istanza, il Comune ha chiesto il riconoscimento della salvaguardia della gestione in forma autonoma: si è quindi trattato di un atto relativo alla scelta della "forma di gestione", emesso quindi in una fase prodromica ed anteriore rispetto al procedimento di affidamento di competenza dell'organo gestionale.

L'affidamento a terzi contempla ai sensi dell'art. 14 d.lgs. n. 201 del 23 dicembre 2022, la possibilità di varie forme: l'affidamento a terzi, l'affidamento a società mista, l'affidamento a società in house, la gestione in economia o tramite azienda speciale), di competenza del Direttore generale.

Conseguentemente, alla luce della richiamata ricostruzione delle competenze interne all'Autorità idrica, il provvedimento dirigenziale impugnato è stato

illegittimamente emanato dal dirigente mentre avrebbe dovuto essere emanato dall'Assemblea dell'ente.

Conseguentemente, trattandosi di un vizio di natura assorbente (secondo i principi affermati da Cons. Stato, Ad. plen., n. 5 del 2015), si dà luogo all'assorbimento degli ulteriori motivi di impugnazione dedotti con gli appelli incidentali.

22.5. L'annullamento per incompetenza del citato provvedimento dirigenziale fa divenire automaticamente improcedibili gli appelli principali.

23. Conclusivamente, per le suindicate motivazioni, devono essere accolti in parte qua gli appelli incidentali proposti dal Comune di Lucca e, per l'effetto, in parziale riforma dell'appellata sentenza e in parziale accoglimento del ricorso introduttivo del primo grado di giudizio, va annullato per incompetenza il provvedimento dirigenziale impugnato.

Vanno conseguentemente dichiarati improcedibili gli appelli principali, con salvezza del riesercizio del potere da parte dell'AIT secondo il legittimo ordine delle competenze.

24. Le spese del giudizio possono essere integralmente compensate in considerazione della novità delle questioni esaminate aventi natura interpretativa.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sugli appelli, come in epigrafe proposti:

- li riunisce;
- accoglie, nei sensi e nei limiti di cui in motivazione, gli appelli incidentali;
- dichiara improcedibili gli appelli principali.

Compensa tra le parti le spese di entrambi i giudizi.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 20 novembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Lopilato, Presidente

Silvia Martino, Consigliere

Giuseppe Rotondo, Consigliere

Emanuela Loria, Consigliere, Estensore

Ofelia Fratamico, Consigliere

L'ESTENSORE
Emanuela Loria

IL PRESIDENTE
Vincenzo Lopilato

IL SEGRETARIO