

SERVIZI PUBBLICI: TAR Sicilia - Catania, Sezione Terza, Sentenza 6 novembre 2025 n. 3133.

1. Servizi pubblici – Servizio idrico integrato – Subentro del gestore unico – Cessazione delle gestioni non conformi – Modalità di individuazione – Deliberazione Arera – Prevalenza delle fonti di rango primario.

2. Servizi pubblici – Servizio idrico integrato – Subentro del gestore unico – Cessazione delle gestioni non conformi – Attività imprenditoriale legittimata da titoli ministeriali e regionali e svolta in favore di alcuni Comuni sulla scorta di contratti di natura commerciale – Inapplicabilità.

3. Servizi pubblici – Servizio idrico integrato – Subentro del gestore unico – Cessazione delle gestioni non conformi – Gestore grossista – Mero grossista – Differenze.

4. Servizi pubblici – Servizio idrico integrato – Gestione non conforme – Attività di impresa – Differenze.

5. Servizi pubblici – Servizio idrico integrato – Common carriage – Definizione.

1. L'individuazione delle gestioni non conformi del servizio idrico pubblico, destinate a cessare ai sensi dell'art. 172, comma 2, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, con subentro del gestore unico, deve essere effettuata non già sulla base della delibera ARERA 580/2019/R/IDR, la quale ha ad oggetto, in via esclusiva, la determinazione dei corrispettivi per lo svolgimento di servizi di pubblica utilità (tra cui quello di acquedotto), bensì sulla base del d.lgs. n. 152/2006, venendo in rilievo una fonte normativa di rango primario che regola in via esclusiva la materia e che non può essere modificata da una deliberazione approvata da ARERA

2. La sussistenza di un interesse pubblico di natura idrica non può implicare l'automatica cessazione delle prerogative vantate dai privati sulle acque pubbliche sulla scorta di titoli giuridici ancora validi ed efficaci, non potendo la disciplina di cui all'art. 172, comma 2, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 trovare applicazione al caso di un esercente un'attività imprenditoriale legittimata da titoli ministeriali e regionali e svolta in favore di alcuni Comuni sulla scorta di contratti di natura commerciale.

Nel caso di specie, il Collegio ha ritenuto che la società ricorrente, diversamente da quanto sostenuto dall'amministrazione nel provvedimento impugnato, non possa essere ritenuta un soggetto gestore del Servizio Idrico Integrato, in quanto le attività di captazione e adduzione dalla medesima svolte rinvergono la loro giustificazione causale, a monte, in una concessione di derivazione di acque pubbliche rilasciata al livello ministeriale (con successive autorizzazioni per l'uso umano di parte delle medesime acque) e, a valle, in contratti di fornitura d'acqua di diritto privato, stipulati con gli ex gestori del servizio idrico di tre comuni siciliani e non assimilabili ad atti di affidamento improprio. Inoltre, le infrastrutture per lo svolgimento di tali attività sarebbero state realizzate dalla medesima ditta sulla scorta di quanto autorizzato, non configurandosi pertanto l'utilizzo di infrastrutture rientranti nel demanio idrico comunale. Sulla base di tali circostanze, il Collegio ha ritenuto non applicabile, nei confronti dell'attività esercitata dalla ricorrente, la disposizione di cui all'art. 172, comma 2, d.lgs. n. 152/2006, precisando che il provvedimento di cessazione delle precedenti attività per fare spazio al gestore unico può essere validamente adottato soltanto nei confronti degli ex gestori non conformi dei vari servizi idrici comunali, e non anche di meri soggetti privati, come nel caso in esame, che operano sul medesimo territorio in base a titoli giuridici del tutto diversi.

3. Sussiste una differenza sostanziale tra la figura del "gestore grossista", contemplata da ARERA ai fini tariffari, e quella di fornitore esterno (grossista mero): mentre il "gestore grossista" è il soggetto-gestore che fornisce acqua all'ingrosso (previo affidamento di una porzione del pubblico servizio inerente al servizio Idrico Integrato) ad altri operatori ricompresi nel medesimo servizio (erogatori/gestori locali) e non direttamente all'utenza domestica (utenti finali), il fornitore di acqua esterno, invece, è quel soggetto che sfrutta acque pubbliche sulla scorta di un titolo diverso

dall'affidamento di pubblico servizio (concessione di grande derivazione), che ben può vendere acqua anche a soggetti diversi, restando fuori dal perimetro della regolazione del servizio integrato (3).

In motivazione, la sezione ha precisato che la figura del gestore grossista trova collocazione nell'ambito del servizio integrato (acquedotto), in tutti quei casi in cui vi sia una distinzione tra le attività svolte dai vari soggetti che hanno in cogestione il pubblico servizio idrico, essendo riservata, ad uno di essi, la distribuzione con fatturazione all'utente finale mentre, ad altri, la gestione della rete a monte (captazione e/o adduzione); diversamente, nel caso del fornitore esterno viene in rilievo un soggetto non regolato.

4. La circostanza che un imprenditore, titolare del diritto allo sfruttamento di una sorgente pubblica sulla base di una autorizzazione o concessione, ne tragga un vantaggio economico in maniera continuativa per tutto il periodo di validità del titolo, non rappresenta un elemento sintomatico di una "gestione difforme" di un pubblico servizio, dovendosi piuttosto ritenere che esso sia un elemento fisiologico dell'attività di impresa svolta dal privato, la quale non integra una gestione, in affidamento, di un pubblico servizio, né sul piano del titolo legittimante (concessioni/autorizzazioni di enti pubblici ministeriali/regionali), né su quello della finalità perseguita (adempimento a contratti di fornitura di diritto privato).

5. L'attività di common carriage si risolve nell'uso condiviso di reti idriche (condotte, adduttrici, impianti) tra il proprietario delle medesime e un soggetto terzo, dietro pagamento di un corrispettivo per il loro utilizzo. (5).

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Assemblea Territoriale Idrica - Ambito Territoriale Ottimale Catania 2, della Regione Siciliana Presidenza, della Regione Siciliana Assessorato Regionale Energia e Servizi di Pubblica Utilità e di Servizi Idrici Etnei S.p.A.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 1° ottobre 2025 il dott. Daniele Profili e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La società ricorrente è titolare di una concessione di grande derivazione di acqua sotterranea rilasciata ai sensi del r.d. n. 1775/1933 per uso irriguo, come da decreti ministeriali nn. 4734 del 18 dicembre 1965 e 1728 del giorno 8 novembre 1977, con scadenza nel 2031.

Con istanza del 1992, riproposta con variazioni nel 1997, la società ricorrente ha successivamente chiesto una modifica parziale alla concessione di cui trattasi, domandando di poter sfruttare a fini umani una parte delle acque attinte.

Le istanze in parola sono state riscontrate mediante l'adozione di provvedimenti autorizzatori, in via d'urgenza e provvisori, da parte del Genio Civile ai sensi dell'art. 50, del r.d. n. 1775/1933, senza l'effettiva modifica del titolo concessorio a monte.

Nel 1996 anche l'Assessorato alla Sanità della Regione Siciliana, per quanto di propria competenza, ha autorizzato la ricorrente a utilizzare l'acqua di sua spettanza anche a fini umani.

Nel corso degli anni, a fronte di carenze idriche dell'acquedotto del Comune di Catania, prima, oltre che, in via successiva, di quelli di Giarre e Riposto, la società ricorrente si è impegnata a destinare ai rispettivi gestori dei servizi idrici comunali determinati quantitativi d'acqua derivata ad uso potabile, previa stipula di contratti di fornitura e dietro corrispettivo, nei limiti di quanto assentito dai richiamati atti autorizzatori regionali, oltre che dalle autorizzazioni straordinarie all'attingimento rilasciate ai sensi dell'art. 56, r.d. 1775/1933, sempre dal Genio Civile.

Successivamente, con la riorganizzazione del Servizio Idrico Integrato (SII) in ambito regionale, l'Assemblea Territoriale Idrica (ATI) – Ambito Territoriale Ottimale di Catania 2 (ATO-2), ha avviato una serie di iniziative per la regolazione del servizio idrico nel proprio ambito territoriale.

Tra queste, nel 2018, la ricorrente è stata invitata a sottoscrivere una convenzione per lo svolgimento della sua attività di fornitura d'acqua potabile, sul presupposto di doversi regolarizzare le gestioni irregolari preesistenti in vista del passaggio al gestore unico prescritto dal Testo Unico Ambiente (d.lgs. n. 152/2006), ritenendosi che la fornitura all'ingrosso di acqua potabile effettuata dalla parte ricorrente ai succitati Comuni insistenti nell'ATO-2 sarebbe rientrata nell'ambito del SII.

La questione è giunta davanti a questo T.A.R. che, con la sentenza n. 2522/2022, ha accolto in parte il ricorso stabilendo come: i) la captazione di acqua ad uso irriguo avrebbe dovuto essere considerata come estranea al SII; ii) la captazione e adduzione di acqua ad uso potabile, invece, avrebbero dovuto comportare la necessità della stipula di una convenzione con l'ATI; iii) la convenzione, nel caso in esame, avrebbe dovuto tenere in debita considerazione la specifica posizione della società, gestente un'attività di tipo misto, di cui solo una parte sarebbe stata rilevante ai fini del SII (acqua ad uso umano).

La sentenza del giudice di prime cure è stata appellata dall'odierna parte ricorrente ma il C.g.a., con decisione n. 307/2025, ha dichiarato il gravame improcedibile, *“considerato che i provvedimenti impugnati in primo grado o hanno cessato di produrre effetti (convenzione scaduta il 31 dicembre 2023), o comunque sono «stati superati dai nuovi atti del 2024» ... anche in ragione del fatto che ogni decisione in merito alla legittimità o meno dell'inclusione dell'attività della ricorrente nell'ambito del servizio idrico integrato è ora rimessa al T.a.r. per la Sicilia, sezione staccata di Catania, presso cui pende il giudizio n.r.g. 1161/2024 (ossia, l'odierno giudizio, ndr)”*.

Nelle more, l'ATI ha avviato un'ulteriore istruttoria per verificare la posizione dell'odierna ricorrente che si è conclusa con l'approvazione, da parte del Commissario *ad acta* nominato dalla Regione, delle relazioni ex art. 172 del d.lgs. n. 152/2006, predisposte dalla medesima Assemblea, con cui l'odierna parte ricorrente è stata qualificata a guisa di “*gestore grossista*”, ossia di titolare di una gestione non conforme e, pertanto, è stata dichiarata decaduta *ex lege* dall'attività di captazione e adduzione di acqua potabile (provvedimento n. 1 del giorno 8 aprile 2024, impugnato in questa sede processuale) per consentire il subentro del gestore unico (SIE S.p.a.) nel sistema idrico integrato di riferimento.

Oltre a questo provvedimento, parte ricorrente ha altresì impugnato l'allegato schema di convenzione di gestione unica del SII, da stipularsi tra l'ATI e SIE S.p.a., aggiornato in pretesa ottemperanza della sentenza del C.g.a. n. 1257/2022 (che ha riconosciuto valida ed efficace la precedente individuazione di SIE quale gestore unico del SII nell'ambito dell'ATO-2 di Catania), oltre al successivo provvedimento n. 2 del 12 aprile 2024, adottato dall'ATI, con cui è stato disposto il rinnovo temporaneo e in via transitoria delle “*Convenzioni per la regolazione dei servizi idrici nell'ATO Catania nel periodo transitorio di salvaguardia delle gestioni esistenti*”, ossia delle convenzioni in precedenza stipulate nel 2018 che, per quanto di sua competenza, la società ricorrente ha impugnato davanti a questo T.A.R. come dato conto in precedenza.

Ricapitolando, l'odierna controversia ruota attorno alla possibilità che la società ricorrente, per la porzione di attività ricompresa nella captazione e adduzione di acqua potabile, possa essere considerata, o meno, a guisa di soggetto gestore del servizio idrico (“*gestore grossista*”) operante nell'ambito dell'ATO-2 in assenza di un valido affidamento in concessione di pubblico servizio, con conseguente cessazione della sua attività e attrazione della medesima, unitamente alle relative infrastrutture (invero non precisate nei provvedimenti impugnati), nella sfera di disponibilità del gestore unico del SII individuato dall'ATI (SIE S.p.a.).

Tanto premesso, il ricorso è stato affidato ai seguenti motivi di gravame:

I) *Violazione artt. 141, 143 e 172 del d.lgs.152/2006; Violazione decreti interministeriali n. 4734 del 18/12/1965 e n. 1728 del 8/11/1977, emessi ex r.d. 1775/1933; Difetto assoluto di attribuzione; Travisamento dei presupposti; Difetto d'istruttoria e motivazione; Contraddittorietà.*

Col primo articolato mezzo di impugnazione parte ricorrente contesta la legittimità dell'operato dell'Amministrazione resistente, ritenendo come il complesso delle disposizioni contenute nel d.lgs. n. 152/2006, sul processo di unificazione delle gestioni dei servizi idrici integrate sia, in realtà, riferito ai Comuni, in qualità di ex gestori in economia del servizio idrico, ovvero ai loro concessionari, e non anche ai privati imprenditori che, come parte ricorrente, svolgano (anche) un'attività economica di vendita all'ingrosso di acqua potabile ad alcuni Comuni insistenti nell'ATO di riferimento, che affonda le sue radici nello sfruttamento delle acque pubbliche consentito, a monte, da una concessione

di derivazione rilasciata al livello ministeriale e dalle successive autorizzazioni (provvisorie e urgenti) adottate dal Genio Civile e non anche in atti di concessione finalizzati allo svolgimento del pubblico servizio idrico da parte degli Enti locali competenti.

In altri termini, l'attività imprenditoriale di parte ricorrente, fondata sullo sfruttamento economico di acque pubbliche in forza di un titolo concessorio ministeriale ancora valido ed efficace, oltre che di autorizzazioni provvisorie successive che hanno legittimato l'uso anche a fini umani dell'acqua in parola, si risolverebbe in una mera vendita all'ingrosso di tale bene ai precedenti gestori del servizio idrico di tre Comuni insistenti nell'ATO-2 di Catania, per far fronte ad esigenze legate alle carenze dei relativi acquedotti.

Parte ricorrente, dunque, sostiene di non poter essere considerata alla stregua di un pregresso gestore del SII, tenuto conto che: i) non ha mai svolto attività di distribuzione agli utenti finali, limitandosi a convogliare l'acqua potabile negli acquedotti dei Comuni richiedenti; ii) l'attività di captazione sarebbe svolta in forza non già di una concessione di pubblico servizio comunale, ma di un diverso titolo di derivazione delle acque pubbliche rilasciato al livello ministeriale; iii) l'assenza di una concessione di servizio pubblico, per lo svolgimento delle prefate attività (captazione e adduzione di acque potabili), sarebbe altresì dimostrata dalla presenza di meri contratti di fornitura all'ingrosso di acqua stipulati tra la società ricorrente e i comuni etnei interessati (Catania, Giarre e Riposto)

Peraltro, non potrebbe essere neppure sottaciuto come la concessione di derivazione originaria riguardasse il solo uso di acqua per finalità irrigue e che le successive autorizzazioni all'uso umano, rilasciate dal Genio Civile ai sensi dell'art. 50, r.d. 1775/1933, non avrebbero modificato il titolo concessorio a monte, come attestato dalla stessa Amministrazione regionale col certificato n. 64885 del 9 maggio 2023.

Per quanto attiene, poi, alla delibera ARERA 580/2019/R/Idr, presa a riferimento ai fini dell'accertamento circa la sussistenza, nel caso in esame, di un'attività di gestione di un pubblico servizio, come risulta dalla relazione 1.3. allegata al provvedimento n. 1/2024 del Commissario *ad acta*, andrebbe rilevato come tale deliberazione abbia ad oggetto la delimitazione del perimetro tariffario e non già del SII che, per converso, sarebbe prevista dal T.U.A., ossia da una disposizione di rango normativo alla quale ARERA non avrebbe certo potuto derogare con una propria determinazione.

II) Violazione artt. 141, 143 e 172 d.lgs.152/2006; Violazione decreti n. 4734/1965 e n. 1728/1977; violazione artt. 1 e 21.2 all. A Delibera ARERA 580/2019/r/idr; Difetto assoluto di attribuzione; Sviamento; Travisamento dei presupposti; Difetto d'istruttoria e di motivazione.

La relazione allegata alla gravata delibera del Commissario sarebbe, altresì, illegittima laddove non ha identificato parte ricorrente alla stregua di un c.d. *common carrier*, di cui agli artt. 1 e 21.2

dell'Allegato A, alla richiamata delibera ARERA 580/2019/R/Idr, in ragione dell'asserita prevalenza dell'attività concernente l'uso umano rispetto a quello irriguo (che risulterebbe dai volumi forniti ad uso potabile fatto registrare negli ultimi 20 anni oltre che dal fatturato del periodo 2014-2021).

Secondo la prospettazione di parte ricorrente, il *common carrier* sarebbe stato concepito da ARERA come un'assistenza privata "di ultima istanza" al servizio pubblico integrato, dovendo ritenersi tale fornitura (esterna) necessaria per la sicurezza degli approvvigionamenti, venendo in rilievo un soggetto "non regolato".

Orbene, in tal caso l'Autorità, lungi dal voler incidere sulla qualificazione dell'attività commerciale svolta dal privato estraneo al SII, avrebbe inteso, soltanto, dettare delle speciali regole tariffarie.

Una volta appurato tale aspetto, pertanto, ai (soli) fini tariffari ARERA avrebbe valorizzato la circostanza che il *common carrier* sia chiamato ad intervenire solo in ragione di specifiche e contingentate esigenze di sicurezza degli approvvigionamenti idrici, ribadendosi il carattere "estemporaneo" dell'attività di supporto, elemento, questo, distintivo rispetto alla diversa figura del "gestore grossista" prevista dalla medesima delibera, che svolge un servizio continuativo e duraturo nel tempo.

Tanto premesso, parte ricorrente ritiene illegittima la pretesa sua esclusione dal regime di *common carriage* basata su arbitrarie valutazioni di prevalenza della cessione di acqua ad uso potabile rispetto a quella ad uso irriguo.

Nella citata disciplina ARERA, per vero, non vi sarebbe alcun riferimento alla "prevalenza" dell'attività svolta, anche perché la riconducibilità di un operatore economico nel *genus* dei gestori di un pubblico servizio non si baserebbe sui quantitativi di acqua impiegati ad uso civico, né sul fatturato generato, venendo in rilievo una qualifica che sarebbe essere legata a doppio filo (soltanto) col titolo legittimante l'attività a monte, con ciò significando che solo un soggetto che abbia ottenuto un affidamento da parte di un Ente pubblico potrebbe essere definito gestore di pubblico servizio, e non certo chi, come l'odierna ricorrente, svolge una mera attività imprenditoriale in favore di Enti pubblici che restano (solo loro) gestori del servizio idrico locale.

Tutto ciò, senza considerare che la parte privata, negli ultimi anni, al fine di soddisfare l'aumentato fabbisogno idrico dei Comuni di Giarre e Riposto, avrebbe chiesto e ottenuto l'autorizzazione per delle mungiture straordinarie ex art. 56, r.d. 1775/1933, al Genio Civile, che hanno durata massima annuale, con possibilità di decadenza anticipata in caso di mancato rinnovo dei contratti di fornitura coi Comuni interessati, risultando così dimostrata l'effettiva precarietà dei rapporti commerciali di cui trattasi.

Da ultimo, il criterio della prevalenza applicato dalla p.a. resistente per escludere la sussistenza di un caso di *common carriage* nella fattispecie in esame sarebbe comunque illegittimo in quanto

rapportato ai volumi di acqua erogati dalla parte ricorrente ed ai conseguenti ricavi ottenuti in relazione all'altra e diversa attività esercitata dal medesimo privato (fornitura di acqua ad uso irriguo), anziché in relazione alla portata totale ed effettiva degli acquedotti interessati dalla fornitura in parola.

III) *Violazione art. 172 d.lgs.152/2006; Violazione decreti n. 4734/1965 e n. 1728/1977; Difetto assoluto di attribuzione; Sviamento; Travisamento dei presupposti; Difetto assoluto di motivazione; Violazione di giudicato.*

In via subordinata, nella parte in cui il provvedimento impugnato ha disposto la decadenza *ad abrupto* dell'attività ai sensi dell'art. 172, cod. amb., senza dunque considerare la porzione di attività economica svolta a fini irrigui, pacificamente estranea al SII, parte ricorrente ne deduce l'illegittimità, dal momento che questo finirebbe per contrastare col precedente giudicato di questo T.A.R. di cui alla sentenza n. 2522/2022, con la quale è stata espressamente esclusa la possibilità che l'attività di captazione, adduzione (e distribuzione agli utenti finali) di acqua ad uso irriguo esercitata dalla società ricorrente possa essere attratta al SII.

Inoltre, sarebbero altresì violati i decreti ministeriali che hanno rilasciato alla ricorrente la concessione di grande derivazione, non avendo l'ATI alcun potere di incidere su tali provvedimenti, venendo in rilievo un'ipotesi di incompetenza assoluta.

Sotto altro profilo, vi sarebbe comunque un vizio di difetto di motivazione dell'atto impugnato, dal momento che esso si sarebbe limitato a riferire come la società ricorrente non abbia avuto “*un affidamento del servizio assentito in conformità alla normativa pro tempore vigente*”, senza specificare quali sarebbero i titoli difformi e le norme asseritamente violate.

Da ultimo, la parte privata ha altresì rilevato come, quantomeno per la fase di captazione, le strutture utilizzate per attingere acqua dalla fonte siano uniche, sia per le acque ad uso irriguo che per quelle ad uso umano, non affrontando la relazione *ex art. 172, cod. amb.*, minimamente la questione nell'ambito della necessità di individuare, in concreto, le strutture da cedere al gestore unico.

IV) *Violazione art. 172 d.lgs.152/2006; Disparità di trattamento; Violazione dei principi di imparzialità, ragionevolezza e buona amministrazione.*

Col quarto mezzo di impugnazione parte ricorrente contesta lo schema di nuova convenzione da stipularsi tra SIE S.p.a. l'ATI resistente, nella parte in cui avrebbe preteso di sottrarre al processo di unificazione del SII, per un periodo di cinque anni, soggetti che si troverebbero, comunque, in una posizione analoga rispetto a quella vantata dalla società ricorrente, per il solo fatto che questi si sono aggregati “*entro il 31 dicembre 2023*”.

In disparte l'illegittimità di tale proroga, non prevista dalla legge secondo la tesi della parte privata, tenuto conto che il dettato normativo, per converso, sarebbe chiaro nel disporre la cessazione della precedente gestione non conforme e il subentro del gestore unico, non essendo contemplata alcuna

validità di una gestione aggregata in proroga, quest'ultima sarebbe comunque illegittima per disparità di trattamento, andando a consentire la prosecuzione (indebita) dell'attività soltanto per quei soggetti che entro il 31 dicembre 2023 abbiano deciso di aggregarsi anziché proseguire nella precedente gestione individuale come effettuato dalla società ricorrente.

V) Violazione artt. 141, 149, 149 bis, 151 e 172 d.lgs. 152/2006; Violazione artt. 41 e 42 cost.; Travisamento dei presupposti; Difetto d'istruttoria e di motivazione; Difetto assoluto di attribuzione; Contraddittorietà.

Parimenti illegittima, sempre secondo la prospettazione di parte ricorrente, sarebbe la delibera n. 2 del 12 aprile 2024 dell'ATI resistente, secondo cui i gestori dichiarati decaduti sarebbero tenuti a sottoscrivere una convenzione per la prosecuzione delle loro attività nelle more del subentro da parte del gestore unico (proroga delle precedenti convenzioni stipulate nel 2018).

2.1. Si è costituita in giudizio l'Amministrazione regionale che ha, anzitutto, chiesto la sua estromissione dal giudizio per difetto di legittimazione passiva.

Nel merito, per quanto attiene alla delibera n. 1/2024 adottata dal Commissario nominato dalla Regione, la difesa erariale ha precisato come l'attività commissariale si sia limitata alla sola approvazione delle relazioni ex art. 172, d. lgs. n. 152/2006, già stilate dall'ATI previa attività istruttoria giudicata conforme ai dettami normativi in materia, mentre, per quanto riguarda la delibera n. 2/2024, questa sarebbe stata adottata dall'ATI, con ogni discendente non riconducibilità alla Regione di tale atto.

2.2. Si è costituita in giudizio anche l'ATI resistente che ha chiesto il respingimento del ricorso in quanto infondato.

Parte pubblica resistente in questione sostiene, in primo luogo, come sulla riconducibilità, o meno, della società ricorrente nell'ambito del SII, quantomeno per l'erogazione di acqua ad uso umano, si sarebbe già formato un giudicato derivante dalla precedente decisione di questo T.A.R. (sent. n. 2522/2022) che non potrebbe non essere confermato in questa sede processuale.

Nel merito, la società ricorrente dovrebbe, comunque, essere considerata gestore non conforme e, quindi, sarebbe doverosa la cessazione della sua attività ex art. 172, cod. amb., per le ragioni già esplicitate nelle relazioni istruttorie allegate all'impugnata delibera n. 1/2024 adottata dal Commissario regionale, posto che tale società avrebbe fornito, ininterrottamente e per sua stessa ammissione, acqua potabile ai Comuni di Catania, Giarre e Riposto già a partire dai primi anni Novanta, come attestato dalle richieste inoltrate dallo stesso privato per ottenere la modifica della concessione di derivazione originaria, che sarebbero state comunque soddisfatte mediante provvedimenti autorizzatori del Genio Civile per l'uso (anche) umano delle acque derivate.

I volumi di acqua destinati ad uso potabile rispetto a quelli irrigui (pari a circa il 50% della derivazione di acqua) sarebbero eloquenti e dimostrerebbero come l'uso umano dell'acqua in questione non sarebbe né sporadico, né tantomeno marginale rispetto all'altra attività esercitata dal privato (uso irriguo), senza considerare che la società ricorrente, comunque, svolgerebbe l'attività di captazione di acque senza aver ottenuto alcun affidamento preceduto da una procedura ad evidenza pubblica.

A stesse conclusioni si giungerebbe, altresì, valorizzando il fatturato della società, dal momento che la vendita di acqua potabile rappresenterebbe circa i 2/3 del valore economico della sua attività commerciale complessiva.

Il tutto senza considerare come dagli scritti difensivi di parte ricorrente emergerebbe anche una dichiarazione confessoria sull'avvenuta realizzazione di una condotta di circa 4 km per la distribuzione di acqua potabile.

Pertanto, le fonti idriche gestite dalla parte ricorrente sarebbero già state inserite nel Piano regionale che individua i fabbisogni di acqua ad uso potabile e le fonti destinate a soddisfarli, relativamente agli anni 2017-19, dove per i Comuni di Catania, Giarre e Riposto è stato riservato un volume di 7 milioni di mc/anno, senza che tale provvedimento sia mai stato impugnato.

In sostanza, la società ricorrente alla luce delle variazioni della concessione di derivazione occorse negli anni, nonché della continuità del fabbisogno umano, oltre che della priorità dell'uso potabile dell'acqua stabilita per legge e del vincolo a tale tipologia di uso sancito dai documenti di programmazione regionale, non potrebbe più utilizzare discrezionalmente la risorsa idrica ad uso esclusivamente agricolo, con ciò significando che la sua attività di captazione e adduzione debba essere ricompresa nel SII, con conseguente applicazione dell'art. 172, del d.lgs. n. 152/2006.

2.3. Si è costituito in giudizio anche il gestore unico (SIE S.p.a.) che ha chiesto il respingimento del gravame, tenuto conto che, così come indicato dall'ATI, l'attività svolta dalla parte ricorrente non potrebbe rientrare nel c.d. *common carriage*, con conseguente applicazione dell'art. 172, cod. amb. e cessazione della sua attività in favore di SIE.

L'esclusione, in particolare, dovrebbe fondarsi, in via preliminare e dirimente, sulla circostanza paventata dalla stessa parte ricorrente di utilizzare condotte diverse per la fornitura di acqua irrigua e potabile, difettando così il requisito tipico delle condotte condivise previsto dalla definizione di *common carriage* fornita da ARERA.

Pertanto, parte ricorrente non potrebbe dirsi neppure estranea al SII per la prevalenza della sua fornitura di acqua potabile rispetto a quella irrigua, venendo in rilievo un'attività non di tipo provvisorio, rispetto alla quale sarebbe del tutto irrilevante la precarietà dei provvedimenti rilasciati dal Genio Civile.

Ancora, andrebbe valutato come sussista un prioritario interesse pubblico allo sfruttamento delle acque gestite dalla società ricorrente in favore degli usi civili soddisfatti dal SII, già enunciato dalla Regione col suo piano sui fabbisogni idrici relativo agli anni 2017-19.

3. Con memorie conclusionali e repliche finali le parti hanno insistito per l'accoglimento delle proprie ragioni.

4. All'udienza pubblica del giorno 1° ottobre 2025 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

5. Il Collegio deve, anzitutto, respingere la richiesta di estromissione dal giudizio formulata dalla Regione Siciliana per difetto di legittimazione passiva, tenuto conto che la delibera n. 1/2024, impugnata dalla parte ricorrente, risulta essere stata adottata dal Commissario *ad acta* nominato dal Presidente della Regione Siciliana per provvedere in luogo dell'ATI resistente, giustificandosi, in tal senso, la presenza dell'Amministrazione regionale in giudizio.

Tanto premesso, il ricorso è fondato in parte mentre va dichiarato improcedibile per il resto nei termini di seguito precisati.

6. Meritevole di favorevole delibazione, in particolare, è il primo mezzo di impugnazione formulato col gravame, da cui discende, da un lato, l'illegittimità della delibera n. 1/2024 adottata dal Commissario regionale e della relazione *ex art. 172, cod. amb.*, ad essa allegata, di interesse per la società ricorrente e, dall'altro lato, l'improcedibilità dell'impugnazione degli altri atti gravati per sopravvenuto difetto di interesse, oltre che del terzo, del quarto e del quinto motivo di ricorso ad essi correlati.

7. In via preliminare, il Collegio ritiene opportuno effettuare una pur breve ricostruzione del quadro normativo vigente in materia, al fine di individuare le disposizioni legislative ritenute rilevanti ai fini dell'odierna decisione.

7.1. Partendo dalla concessione di derivazione delle acque pubbliche di cui risulta essere titolare parte ricorrente, con scadenza nel 2031, rilevante è l'art. 15, del r.d. n. 1775/1933, secondo cui *“Le concessioni di acqua pubblica per le grandi derivazioni sono fatte con decreto del Ministro per i lavori pubblici, di concerto col Ministro per le finanze”*, come occorso nel caso in esame.

Per quanto concerne le successive autorizzazioni ottenute dal Genio Civile per l'utilizzo di una parte della portata d'acqua assentita ai fini umani, l'art. 50 del t.u. succitato stabilisce come *“Nei casi di accertata urgenza l'Ufficio del Genio civile, riferendone immediatamente al Ministro dei lavori pubblici, può permettere in via provvisoria che siano attuate variazioni nelle derivazioni e nelle utilizzazioni di acqua pubblica, purché gli utenti si obblighino formalmente, con congrua cauzione da depositare presso la Cassa dei depositi e prestiti ad eseguire le opere ed osservare le prescrizioni e condizioni che saranno definitivamente stabilite nel nuovo atto di concessione, oppure a demolire le opere costruite in caso di negata concessione”*.

Da ultimo, sempre per quanto riguarda il titolo concessorio vantato dalla società ricorrente, l'art. 56 del medesimo riferimento normativo contempla come *“Compete all'ingegnere capo del Genio civile la facoltà di concedere licenze per l'attingimento di acqua pubblica a mezzo di pompe mobili o semifisse, di altri congegni elevatori o di sifoni, posti sulle sponde ed a cavaliere degli argini ... La licenza è in tutti i casi accordata, salvo rinnovazione per non più di cinque volte, per la durata non maggiore di un anno, e può essere revocata per motivi di pubblico interesse. 3-bis. Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano esclusivamente ai corpi idrici superficiali”*.

7.2. Venendo ora alla questione della delimitazione del perimetro del Servizio Idrico Integrato (SII), l'art. 141, co. 2, del lgs. n. 152/2006, stabilisce come esso sia *“... costituito dall'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili ...”*.

Per quanto concerne l'organizzazione territoriale del SII, l'art. 147 stabilisce come *“1. I servizi idrici sono organizzati sulla base degli ambiti territoriali ottimali definiti dalle regioni in attuazione della legge 5 gennaio 1994, n. 36. [...] Gli enti locali ricadenti nel medesimo ambito ottimale partecipano obbligatoriamente all'ente di governo dell'ambito, individuato dalla competente regione per ciascun ambito territoriale ottimale, al quale è trasferito l'esercizio delle competenze ad essi spettanti in materia di gestione delle risorse idriche, ivi compresa la programmazione delle infrastrutture idriche di cui all'articolo 143, comma 1”*.

Venendo all'art. 172, co. 2, poi, esso prevede come *“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. 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”*.

La disposizione testé richiamata, pertanto, dispone la cessazione *ex lege* delle precedenti gestioni non conformi dei servizi idrici, sia pubbliche (es.: Comuni con gestione in economia) che private (gestori di pubblico servizio che hanno avuto un affidamento da parte dei Comuni), per fare spazio al gestore unico. Unica eccezione a tale regola è quella dello slittamento temporale del subentro alla scadenza della concessione per quei concessionari che abbiano, invece, avuto un affidamento conforme alla normativa *pro tempore* vigente.

Da ultimo, rilevante ai fini della definizione dell'odierna controversia risulta essere l'art. 153, co. 1, d.lgs. n. 152/2006, secondo cui *“... Le infrastrutture idriche di proprietà degli enti locali ai sensi dell'articolo 143 sono affidate in concessione d'uso gratuita, per tutta la durata della gestione, al*

gestore del servizio idrico integrato, il quale ne assume i relativi oneri nei termini previsti dalla convenzione e dal relativo disciplinare ...”.

Tra le richiamate “*infrastrutture idriche di proprietà degli enti locali*”, l’art. 143 contempla “*Gli acquedotti, le fognature, gli impianti di depurazione e le altre infrastrutture idriche di proprietà pubblica, fino al punto di consegna e/o misurazione ...*”, che, viene precisato, “*... fanno parte del demanio ai sensi degli articoli 822 e seguenti del codice civile e sono inalienabili se non nei modi e nei limiti stabiliti dalla legge*”.

7.3. Volendo riassumere il quadro normativo sopra tratteggiato è possibile affermare che: i) l’odierna società ricorrente ha ottenuto una concessione ministeriale di grande derivazione di acqua per uso irriguo ai sensi dell’art. 15 del r.d. n. 1775/1933; ii) in attesa della richiesta modifica della concessione, ha ottenuto delle autorizzazioni da parte del Genio Civile *ex art.* 50, r.d. 1775/1933, per destinare una parte dell’acqua ad uso umano; iii) per far fronte all’aumentato fabbisogno idrico dei Comuni serviti da contratti di vendita di acqua potabile, la stessa società ha ottenuto delle autorizzazioni straordinarie al superamento della capacità di acqua derivabile ai sensi dell’art. 56, r.d. 1775/1933; iv) la regola generale dettata dal Codice dell’Ambiente per la gestione delle attività del SII è quella della gestione unica, alla quale deve pervenirsi previo affidamento da parte dell’ATI e cessazione delle precedenti gestioni non conformi; v) i Comuni, *ex* gestori del servizio idrico, in proprio ovvero tramite privati concessionari, devono cessare le loro attività per fare spazio alla gestione unica, ricoprendo il nuovo ruolo di rappresentanti presso l’ATI di interesse; vi) all’atto della cessazione delle attività preesistenti *ex art.* 172, co. 2, cod. amb., il gestore unico subentra, altresì, nella gestione in concessione delle infrastrutture del demanio idrico comunale preesistenti.

8. Così ricostruito il quadro normativo di riferimento il Collegio ritiene come non vi siano i presupposti per disporre la cessazione *ex lege* dell’attività di captazione e adduzione di acque ad uso umano, esercitata unitamente a quella per le acque irrigue dalla parte ricorrente, come sostenuto col primo motivo di ricorso.

8.1. Deve, anzitutto, essere rilevato come l’odierna controversia, riguardante l’inclusione, o meno, dell’attività della società ricorrente tra quelle ricomprese nel SII, con discendente legittimità della sua cessazione *ex lege*, ai sensi e per gli effetti dell’art. 172, co. 2, del d.lgs. n. 152/2006, debba essere risolta facendo applicazione di quanto previsto, a livello legislativo, dallo stesso Testo Unico Ambiente (d.lgs. n. 152/2006), ritenendosi non conferente, a tal fine, l’ampio richiamo effettuato dall’Amministrazione resistente nella relazione gravata ai contenuti della delibera ARERA 580/2019/R/IDR, oltre che al suo Allegato A, posto che, così come dedotto dalla parte ricorrente e come risulta *per tabulas* dalla lettura di tali atti, essi hanno ad oggetto, in via esclusiva, la determinazione dei corrispettivi per lo svolgimento di servizi di pubblica utilità (tra cui quello di

acquedotto, per quanto di interesse ai fini di causa), non essendo riferibili alle modalità di individuazione delle gestioni non conformi per l'applicazione dell'art. 172, co. 2, sopra richiamato. Quest'ultima materia, invero, deve intendersi regolata, in via esclusiva, dal richiamato d.lgs. n. 152/2006, venendo in rilievo una fonte normativa di rango primario che non può essere modificata da una deliberazione approvata da ARERA che, peraltro, è bene ribadirlo, è stata adottata al dichiarato (e solo) scopo di procedere alla determinazione e delle tariffe per le attività del SII, tra cui rientrano quelle di "acquedotto".

Per la non applicabilità delle determinazioni di ARERA ai fini dell'individuazione delle gestioni non conformi ai sensi dell'art. 172, co. 2, t.u. amb., depone, peraltro, un ulteriore argomento.

La stessa delibera, per vero, precisa, all'art. 8 (pag. 34), come siano escluse dall'aggiornamento tariffario e, quindi, dalla portata stessa del provvedimento "... *i gestori diversi dal gestore d'ambito, cessati ex lege, che esercitano il servizio in assenza di un titolo giuridico conforme alla disciplina pro tempore vigente, in violazione di quanto previsto dall'art. 172 del d.lgs. 152/06, come individuati tramite ricognizione svolta dagli Enti di governo dell'ambito o dagli altri soggetti competenti*", tra i quali rientrerebbe, secondo quanto sostenuto dal Commissario regionale, l'odierna parte ricorrente.

Per cui, con la gravata delibera n. 1/2024 si pretende di dichiarare cessata *ex lege* un'attività privata, ritenendola gestione non conforme del pubblico servizio idrico ("*gestore grossista*"), facendo leva su termini e definizioni non previsti dal Testo Unico Ambiente, quanto piuttosto dalla richiamata delibera ARERA 580/2019/R/IDR che, da un lato e per quanto in precedenza già rilevato, riguarda il (solo) piano tariffario e non quello delle precedenti gestioni non conformi e, dall'altro lato, esclude, in maniera espressa, la sua applicabilità a tali gestioni, ai sensi del prefato art. 8, co. 1.

8.2. Per tali ragioni, non pare condivisibile il ragionamento posto a fondamento della relazione gravata, nella parte in cui individua la società ricorrente a guisa di *ex gestore* non conforme del SII, con conseguente cessazione della sua attività ai sensi dell'art. 172, co. 2, t.u. amb., sulla scorta del fatto che tale soggetto giuridico coinciderebbe con la figura del "*gestore grossista*", contemplata dall'Allegato A alla citata delibera ARERA.

Ciò che risulta essere dirimente è che l'individuazione delle gestioni non conformi stabilite dal richiamato art. 172, co. 2, t.u. amb., debba essere effettuata non valorizzando definizioni e terminologie contenute nella deliberazione ARERA del 2019, avente ad oggetto il solo aspetto tariffario del pubblico servizio idrico, lo si ribadisce, quanto piuttosto prendendo a riferimento quanto previsto dal d.lgs. n. 152/2006.

8.3. Pur a voler sorvolare su tale aspetto pregiudiziale, le conclusioni cui giunge la relazione gravata non sarebbero neppure condivisibili nel merito, dal momento che l'invocata figura del "*gestore*

grossista”, utilizzata per giustificare l’attrazione della società ricorrente nel SII, non pare attagliarsi alla fattispecie in esame, posto che tale definizione si riferisce, comunque, ad un soggetto (gestore) di uno dei servizi pubblici ricompresi nel SII che eroghi ad altri soggetti, e non agli utenti finali, servizi come la captazione o l’adduzione delle acque, anche funzionali a più ATO.

Per le ragioni che si preciseranno nel prosieguo, tuttavia, parte ricorrente non può essere ritenuta soggetto gestore del SII, in quanto le attività di captazione e adduzione dalla medesima svolte trovano la loro giustificazione causale, a monte, in una concessione di derivazione di acque pubbliche rilasciata al livello ministeriale con successive autorizzazioni per l’uso (anche) umano di parte delle medesime acque e, a valle, in meri contratti di fornitura d’acqua di diritto privato stipulati con gli ex gestori del servizio idrico di tre comuni etnei (Catania, Riposto e Giarre).

Il tutto senza considerare che le infrastrutture per lo svolgimento di tali attività non sono state neppure date in gestione al privato in commento da uno o più dei succitati Comuni, essendo state piuttosto realizzate dalla medesima ditta sulla scorta di quanto autorizzato dai titoli concessori a monte.

Sussiste, dunque, una differenza sostanziale tra la figura del “*gestore grossista*”, contemplata da ARERA ai fini tariffari, e quella di fornitore esterno (*grossista mero*), atteso che mentre il primo trova collocazione nell’ambito del SII (acquedotto), in tutti quei peculiari casi in cui vi sia una distinzione tra le attività svolte dai vari soggetti che hanno in cogestione il pubblico servizio idrico, essendo riservata, ad uno di essi, la distribuzione con fatturazione all’utente finale mentre, ad altri, la gestione della rete a monte (captazione e/o adduzione), nel caso del fornitore esterno a venire in rilievo è, invece, un soggetto non regolato, come nel caso in esame (imprenditore privato in assenza di affidamento di pubblico servizio) che fornisce acqua ad uno o più gestori tramite meri accordi di natura commerciale (contratti di fornitura).

Il titolo a monte (concessione di grande derivazione e successive autorizzazioni) e quelli a valle (contratti di fornitura di diritto privato) non sono, pertanto, suscettibili di essere considerati alla stregua di un “affidamento improprio” di pubblico servizio, per quanto attiene alle richiamate attività di captazione e di adduzione di acqua potabile, neppure facendo leva, così come fatto nella relazione impugnata, su aspetti quali la continuità della fornitura e l’incidenza di tale attività nel complessivo equilibrio economico dell’azienda privata, che si palesano irrilevanti ai fini della qualificazione dell’attività posta in essere dalla società ricorrente.

In altre parole, mentre il “*gestore grossista*” è il soggetto-gestore che fornisce acqua all’ingrosso (previo affidamento di una porzione del pubblico servizio inerente al SII) ad altri operatori ricompresi nel SII (erogatori/gestori locali), e non direttamente all’utenza domestica (utenti finali), il fornitore di acqua esterno, invece, è quel soggetto che sfrutta acque pubbliche sulla scorta di un titolo diverso dall’affidamento di pubblico servizio rientrante nel SII (concessione di grande derivazione), che ben

può vendere acqua anche a soggetti diversi, restando fuori dal perimetro della regolazione del servizio integrato.

A tale conclusione è possibile giungere anche valorizzando la definizione che la citata delibera ARERA del 2019 fornisce al Servizio Idrico Integrato (SII), ricomprendendovi all'interno, oltre alle tradizioni attività di captazione, adduzione e distribuzione delle acque ad usi civili, previste dall'art. 141, co. 2, t.u. amb., anche “[...] la vendita all'ingrosso del medesimo servizio”, svelando la necessaria attrazione nel SII (si ribadisce, a fini tariffari) della sola attività di vendita all'ingrosso di acqua (*id est* non agli utenti finali ma ad altri gestori) che derivi dallo sfruttamento di una concessione di pubblico servizio per lo svolgimento delle attività di captazione e di adduzione di acque potabili che, nel caso in esame, non sussiste.

Del resto se, da un lato, corrisponde al vero il fatto che una concessione di derivazione di acque pubbliche possa afferire ad una gestione di servizio pubblico, in quanto a ciò accessoria e funzionale, per effetto di un provvedimento di affidamento del correlato pubblico servizio (che non esiste nel caso in esame), dall'altro lato, ciò non può certo comportare che, in automatico, qualsiasi attività di captazione di acque potabili esistente nell'ambito di un ATO, legittimata da concessioni di derivazione e successive autorizzazioni rilasciate dagli organi competenti non comunali (Ministero e Regione), correlata alla vendita di acqua potabile e in assenza di qualsivoglia affidamento di pubblico servizio al livello comunale, possa essere necessariamente qualificata a guisa di attività ricompresa nel SII, dovendosi fare riferimento, al riguardo, alla natura dell'attività esercitata e al titolo che legittima la captazione/uso delle acque e l'utilizzo delle relative infrastrutture idriche.

8.4. Né pare potersi qualificare la società ricorrente alla stregua di un “*gestore grossista*”, come si evince dalla relazione impugnata, per esclusione, ossia per non poter essere la stessa ricompresa nell'ambito del “*common carriage*”.

Al riguardo, il Collegio precisa come non sia revocabile in dubbio che l'attività svolta dalla parte ricorrente non sia di “*common carriage*”, con conseguente infondatezza del secondo motivo di ricorso sul punto, tenuto conto che a tale conclusione è possibile giungere, al di là delle complesse valutazioni effettuate dalla p.a. sulla non precarietà dell'attività svolta e della sua non trascurabile rilevanza per l'assetto societario di parte ricorrente, semplicemente rilevando come il “*common carriage*”, stando alle stesse definizioni offerte da ARERA nell'Allegato A, alla delibera del 2019, a differenza del grossista, non vende acqua, limitandosi a mettere a disposizione di terzi le sue infrastrutture idriche per il transito di acqua dietro pagamento.

In sostanza, l'attività di *common carriage* si risolve nell'uso condiviso di reti idriche (condotte, adduttrici, impianti) tra il proprietario delle medesime e un soggetto terzo, dietro pagamento di un corrispettivo per il loro utilizzo, divergendo tale caso in maniera significativa dall'odierna fattispecie,

dove la società ricorrente ha venduto acqua potabile a tre Comuni etnei in adempimento di contratti di fornitura di diritto privato.

L'ontologia differenza intercorrente tra l'attività di "*grossista gestore*" (soggetto gestore di un pubblico servizio di captazione / adduzione che cede acqua a terzi anziché agli utenti finali) e quella di "*common carriage*" (soggetto che mette a disposizione di terzi, dietro corrispettivo, le proprie infrastrutture idriche), non può però condurre l'Amministrazione resistente alla conclusione di dover necessariamente ricomprendere l'attività di parte ricorrente nel primo caso *de quo*.

A ben vedere, infatti, l'odierna parte ricorrente non rientra in nessuna delle due ipotesi previste da ARERA (a fini tariffari), da un lato, perché non ha mai avuto in gestione servizi pubblici ricompresi nel SII (captazione e adduzione), svolgendo la sua attività in forza di una concessione di grande derivazione e di autorizzazioni *ex art. 50, r.d.1775/1933*, oltre che di contratti di fornitura di diritto privato stipulati coi gestori dei servizi idrici comunali, difettando così della qualifica di "*gestore*" e, dall'altro lato, perché la sua attività non consiste nella messa a disposizione delle sue infrastrutture a gestori comunali, quanto piuttosto nella vendita di acqua ai medesimi per le quantità richieste e al prezzo di mercato concordato.

In definitiva, l'odierno ricorrente si configura quale mero grossista, non rientrando nel perimetro di applicazione né dell'art. 172, co. 2, t.u. amb., né tantomeno della delibera del 2019 di ARERA.

Il fatto che quest'ultima deliberazione non preveda la figura del "*grossista*" puro (non gestore), del resto, non significa che tale ipotesi non esista nel nostro ordinamento, dovendosi piuttosto inferire da tale lacuna come tale evenienza non sia stata presa in considerazione dell'Autorità richiamata semplicemente perché il grossista (non gestore) è un soggetto non regolato che svolge un'attività di diritto privato, collocata al di fuori dalla regolazione di ARERA.

9. Per quanto precede, dunque, ad essere dirimente nell'odierna controversia è la circostanza dedotta col primo mezzo di impugnazione secondo cui, contrariamente a quanto sostenuto dalle controparti, la società ricorrente non ha mai assunto le vesti di concessionario di pubblico servizio avuto riguardo alle attività svolte (captazione e adduzione di acque pubbliche), non essendo stata data alcuna dimostrazione in giudizio che, almeno uno dei Comuni interessati dalla fornitura di acqua (Catania, Giarre e Riposto), abbia dato in affidamento al privato in argomento la gestione del pubblico servizio idrico comunale o, comunque, di parte di esso, mettendo a disposizione del privato le relative infrastrutture comunali.

In altri termini, la società ricorrente non ha mai avuto in affidamento la gestione del pubblico servizio idrico, ovvero di una delle sue componenti (captazione, adduzione, distribuzione), così come non ha mai avuto in concessione strutture idriche comunali.

La società ricorrente, quindi, in forza di un valido titolo concessorio per lo sfruttamento delle acque pubbliche e delle successive autorizzazioni ottenute dagli Enti competenti, ha esercitato la propria attività imprenditoriale cedendo, dietro corrispettivo, la quantità di acqua potabile richiesta ai Comuni che si sono manifestati a ciò interessati, mediante immissione di acqua nei relativi acquedotti, oltre a continuare a servire le aree di interesse per quanto concerne l'acqua ad suo irriguo.

A venire in rilievo, dunque, è una mera attività privata di natura imprenditoriale, esercitata sulla scorta di titoli concessori e autorizzazioni che provengono, rispettivamente, da un livello ministeriale e regionale (non comunale), senza l'utilizzo di infrastrutture rientranti nel demanio idrico comunale e senza l'ottenimento di alcun provvedimento di affidamento di pubblico servizio, che risulta sempre essere rimasto nelle mani dei precedenti gestori dei Comuni di Catania, Giarre e Riposto.

Per quanto attiene alle infrastrutture idriche di parte ricorrente, semmai, parrebbe dover trovare applicazione la regola dettata dall'art. 28, co. 3, r.d. n. 1775/1933, secondo cui *“In mancanza di rinnovazione, come nei casi di decadenza o rinuncia, passano in proprietà dello Stato (Regione in Sicilia, ndr.), senza compenso, tutte le opere di raccolta, di regolazione e di derivazione principali ed accessorie, i canali adduttori dell'acqua, gli impianti di sollevamento e di depurazione, le condotte principali dell'acqua potabile fino alla camera di carico o di distribuzione compresa, i canali principali di irrigazione e i canali e le condotte di scarico”*.

Il fatto che parte ricorrente non sia mai stata gestore di uno dei pubblici servizi rientranti nel SII, la esclude *de plano* dall'applicabilità, nei confronti della sua attività, della disposizione di cui all'art. 172, co. 2, d.lgs. n. 152/2006, atteso che il provvedimento di cessazione delle precedenti attività per fare spazio al gestore unico può essere validamente adottato soltanto nei confronti degli *ex* gestori non conformi dei vari servizi idrici comunali, e non anche di meri soggetti privati, come nel caso in esame, che operano sul medesimo territorio in base a titoli giuridici del tutto diversi (concessione di grande derivazione di acque pubbliche e successive autorizzazioni *ex art. 50* per l'acqua potabile) oltre che rilasciati da soggetti estranei agli Enti locali componenti l'ATI (Ministero e Regione).

Del resto, il SII nasce dall'unione dei precedenti servizi idrici gestiti atomisticamente al livello comunale, mediante la previsione dell'affidamento ad un gestore unico da parte di un'assemblea territoriale (ATI) costituita dai medesimi Comuni *ex* gestori dei medesimi servizi, in proprio o mediante concessionari.

A tale conclusione è possibile giungere valorizzando il richiamato art. 153, co. 1, d.lgs. n. 152/2006, secondo cui sono (soltanto) le infrastrutture idriche *“di proprietà degli enti locali ai sensi dell'articolo 143”* ad essere affidate in concessione al gestore unico del SII.

Nel caso di specie, tuttavia, la società ricorrente, come ampiamente sopra rilevato, non ha mai assunto la qualifica di concessionario di pubblico servizio per le attività di captazione e adduzione di acqua

potabile (attività che, invero, svolge sulla scorta di titoli concessori/autorizzativi a monte di matrice ministeriale/regionale e di contratti di diritto privato a valle coi gestori comunali), così come, a riprova, non ha mai avuto in concessione alcuna struttura idrica comunale da dover cedere al gestore unico.

La delibera n. 1/2024 del Commissario regionale impugnata, adottata in luogo della competente ATI in forza del potere sostitutivo esercitato dalla Regione Siciliana, non può dunque disporre la cessazione di un'attività svolta da un soggetto privato, non già sulla base di un affidamento di pubblico servizio comunale non conforme, quanto piuttosto in forza di una concessione di sfruttamento delle acque pubbliche ministeriale e di successive autorizzazioni regionali che nulla hanno a che vedere con le competenze e coi poteri dei Comuni costituenti l'ATI.

Alla stessa stregua, nessuna acquisizione di strutture idriche in favore del gestore unico pare potersi paventare nel caso in esame, venendo in rilievo infrastrutture realizzate da un privato sulla scorta di un valido titolo concessorio a monte che, tuttalpiù, ai sensi del combinato disposto di cui all'art. 822 c.c. e dell'art. 28, co. 3, r.d. n. 1755/1933, rientrano nel *genus* dei beni del demanio idrico regionale (e non comunale).

Avallare l'operazione compiuta dal Commissario, che ha approvato le relazioni ex art. 172, t.u. amb., predisposte dall'ATI, significherebbe non già legittimare la cessazione delle preesistenti gestioni dei servizi idrici comunali giudicate non conformi per garantire il subentro, nelle attività e nelle relative infrastrutture idriche da parte del gestore unico, così come disposto dal d.lgs. n. 152/2006, quanto piuttosto estendere la portata del SII dell'ATO-2, ricomprendendovi, al suo interno, non solo, e non tanto, fonti d'acqua, strutture idriche e acquedotti comunali preesistenti, ma anche opere estranee al contesto comunale e realizzate sulla scorta di titoli concessori e autorizzatori rilasciati dal Ministero/Regione alla società ricorrente.

Si tratterebbe, in sostanza, di obliterare la natura e il titolo legittimante dell'attività svolta dal privato, in forza della stabilità del rapporto di fornitura (commerciale) instaurato con tre Comuni etnei, per ricomprendere l'intera fattispecie nell'ambito di una presunta gestione di una porzione del SII, avuto riguardo alle attività di captazione e adduzione di acque ad uso umano.

La natura meramente imprenditoriale dell'attività esercitata dalla società ricorrente, per converso, legittimata dalle concessioni/autorizzazioni a monte, rende irrilevante il fatto che la vendita all'ingrosso di acqua sia avvenuta in modalità continuativa dal 1996, così come che la medesima abbia avuto una rilevanza del 50% rispetto alla concomitante attività di captazione, adduzione (e distribuzione agli utenti finali) di acqua ad uso irriguo.

Il fatto che un imprenditore che ottenga il diritto allo sfruttamento di una sorgente pubblica per settanta anni ne tragga un vantaggio economico, come sopra evidenziato, in maniera continuativa per

tutto il periodo di validità del titolo concessorio/autorizzatorio, non pare essere un elemento sintomatico di una “gestione difforme” di un pubblico servizio, così come paventato dall’ATI, dovendosi piuttosto ritenere che esso sia un elemento del tutto fisiologico dell’attività di impresa svolta dal privato, che nulla ha a che vedere, né dal punto di vista del titolo legittimante (concessioni/autorizzazioni di Enti pubblici Ministeriali / Regionali), né tantomeno da quello della finalità perseguita (adempimento a contratti di fornitura di diritto privato), con una gestione, in affidamento, di un pubblico servizio.

11. Chiarite le ragioni per cui il Collegio ritiene che l’attività di parte ricorrente sia estranea al SII, avuto riguardo allo sfruttamento dell’acqua ad uso irriguo e sia per quella ad uso potabile, vanno altresì precisate le ragioni per cui, dopo attenta riflessione, si ritengono non vincolanti le conclusioni cui questo T.A.R. è giunto con la precedente sentenza n. 2522/2022, contrariamente a quanto sostenuto dall’ATI resistente.

Al riguardo, va rilevato come detto giudicato si sia formato in ordine alla rilevata, parziale illegittimità della pretesa di ATI di far sottoscrivere una convenzione di gestione all’odierna parte ricorrente. In quel giudizio, così come in quell’odierno, l’accertamento circa la possibilità di ricomprendere nel SII le attività di captazione e di adduzione di acqua potabile esercitate dalla parte ricorrente assumeva valore pregiudiziale ai fini della soluzione della controversia.

Tuttavia, non può essere sottaciuto come la convenzione avente oggetto quel giudizio risulti essere scaduta nel 2023, tanto che lo stesso C.g.a., con la sentenza n. 307/2025, nel dichiarare improcedibile l’appello sulla sentenza di prime cure in argomento, ha precisato come “... *considerato che i provvedimenti impugnati in primo grado o hanno cessato di produrre effetti (convenzione scaduta il 31 dicembre 2023) ... ogni decisione in merito alla legittimità o meno dell’inclusione dell’attività della ricorrente nell’ambito del servizio idrico integrato è ora rimessa al T.a.r. per la Sicilia, sezione staccata di Catania, presso cui pende il giudizio n.r.g. 1161/2024*”.

Stando a quanto affermato dal giudice amministrativo di appello, dunque, è all’odierno Collegio che spetta decidere in merito alla legittimità, o meno, dell’inclusione dell’attività di parte ricorrente nell’ambito del SII.

Tanto chiarito e venendo al merito della questione, si è già avuto modo in precedenza di spiegare le ragioni per cui si ritiene che la presenza di una concessione di grande derivazione, a monte, e di titoli autorizzatori per l’uso potabile delle acque, oltre che di meri contratti di fornitura di diritto privato, a valle, unitamente alla mancata dimostrazione dell’esistenza di documenti attestanti l’avvenuto affidamento di un pubblico servizio alla società ricorrente ovvero di concessione in gestione di infrastrutture idriche comunali, depongano nel senso dell’estraneità dell’attività e delle stesse strutture utilizzate dalla società ricorrente dal perimetro del SII che, si ribadisce, ai sensi del cod. amb.

è composto dalle attività e dalle infrastrutture idriche dei precedenti gestori comunali, pubblici e/o privati, e non di meri soggetti privati incidentalmente avvinti da contratti di fornitura di acqua potabile con le Amministrazioni locali o coi suoi gestori del servizio idrico locale.

12. A diverse conclusioni non si giunge nemmeno valorizzando la condotta di circa 4 chilometri che parte ricorrente avrebbe realizzato per trasportare l'acqua ai Comuni richiedenti, come sostenuto dalle controparti nei propri scritti difensivi.

Al riguardo, va rilevato come tale struttura non venga presa in considerazione nella relazione *ex art.* 172 approvata dal Commissario regionale con la delibera n. 1/2024, non potendosi ammettere alcuna motivazione postuma degli atti gravati mediante memorie difensive processuali.

Peraltro, diversamente da quanto sostenuto dalle controparti, che hanno indicato come tale struttura sarebbe utilizzata per la distribuzione di acqua potabile, parte ricorrente ha replicato come con essa si sia limitata non a distribuire l'acqua ad utenti finali, ma ad immettere l'acqua richiesta negli acquedotti comunali, venendo in rilievo un'attività di adduzione per la quale valgono le considerazioni in precedenza già effettuate.

13. Né possono essere valorizzate le previsioni del Piano regionale sul fabbisogno idrico menzionate dalle controparti.

In primis, il documento in questione risulta aver esaurito la sua efficacia nell'anno 2019 e non è stata prodotta in giudizio la pianificazione vigente, difettando ogni prova circa la conferma della perduranza dell'esigenza idrica ivi riportata.

In secondo luogo, pur volendo sorvolare su tale aspetto, va comunque rilevato come il documento in questione sia un mero atto pianificatorio, insuscettibile di ledere direttamente situazioni giuridiche soggettive vantate dai privati in assenza di provvedimenti esecutivi a valle.

La circostanza che per gli anni 2017-19 il citato Piano regionale abbia destinato circa 7 milioni di mc provenienti dalla fonte sfruttata dalla società ricorrente ai Comuni di Catania, Giarre e Riposto riposa, all'evidenza, sulla presa d'atto dell'esistenza di contratti di somministrazione già stipulati tra il privato e gli Enti locali in questione.

Pur a voler ammettere che tale indicazione faccia emergere un interesse pubblico ancora attuale all'attingimento della quantità d'acqua summenzionata per il funzionamento del SII dell'ATO-2 di Catania, ciò non toglie che la soddisfazione di tale interesse pubblico non possa obliterare *in nuce* le prerogative di un privato che opera sulla base di titoli concessori/autorizzatori, ancora validi ed efficaci, rilasciati dal Ministero e dalla stessa Amministrazione regionale, non potendosi sostenere che da un atto di natura programmatica (peraltro, allo stato, neppure efficace) possano derivare effetti caducatori o, comunque, conformativi su atti concessori e autorizzatori precedenti.

In altri e più chiari termini, pur volendo ritenere che sia ancora attuale l'esigenza di ulteriori approvvigionamenti di acqua per il funzionamento del SII dell'ATO-2 di Catania, vista l'esigenza di approvvigionamenti esterni avvertita dai Comuni di Catania, Giarre e Riposto, ciò che rileva sono le (illegittime) modalità con cui l'ATI intende intervenire per soddisfare tale bisogno della collettività, ossia applicando in una maniera non consentita la disposizione di cui all'art. 172, co. 2, t.u. amb., facendo leva su una motivazione poggiante sorretta da una non conferente (oltre che non condivisibile) interpretazione dei contenuti della deliberazione del 2019 di ARERA, disponendo l'attrazione nel SII di un'attività privata e delle sue relative infrastrutture di captazione e adduzione che sono il risultato, entrambe, non già di un pregresso affidamento della gestione di un pubblico servizio comunale, quanto piuttosto dello svolgimento di un'attività imprenditoriale legittimata da titoli ministeriali e regionali a monte.

In tal senso, quindi, il prefato bisogno pubblico di ulteriori approvvigionamenti di acqua, ove ancora sussistente, dovrà trovare soddisfazione mediante altre azioni pubblicistiche ricomprese nel perimetro della legittimità e afferenti a interessi amministrativamente protetti (scelte di merito) nei quali questo Collegio non può ingerirsi, limitandosi in questa sede a dover rilevare l'illegittimità della soluzione compendiata nei provvedimenti adottati dal Commissario regionale e pretesa dall'ATI per le ragioni in precedenza precisate.

14. In definitiva, la sussistenza di un interesse pubblico di natura idrica, come quello rappresentato dall'ATI resistente, non può implicare l'automatica cessazione delle prerogative vantate dai privati sulle acque pubbliche sulla scorta di titoli giuridici ancora validi ed efficaci, non potendo la disciplina di cui all'art. 172, t.u. amb., trovare applicazione al caso in esame, non essendo la società ricorrente un ex gestore non conforme di una porzione del SII, quanto piuttosto un esercente un'attività imprenditoriale legittimata da titoli ministeriali e regionali e svolta in favore di alcuni Comuni etnei sulla scorta di contratti di natura commerciale.

15. Per le suesposte ragioni, il ricorso deve trovare accoglimento in parte, attesa la fondatezza del primo mezzo di impugnazione, ritenendosi l'attività di parte ricorrente non rientrante nel SII, con discendente annullamento della delibera n. 1/2024 del Commissario regionale e della relazione ex art. 172, del d.lgs. n. 152/2006, limitatamente alla parte di interesse dell'odierna società ricorrente, mentre va dichiarato improcedibile il gravame avuto riguardo all'impugnativa dei restanti atti (correlate alle censure III), IV) e V) del gravame) per sopravvenuto difetto di interesse.

16. Le spese possono essere integralmente compensate tra le parti alla luce della complessità e della peculiarità delle questioni trattate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia sezione staccata di Catania (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie in parte, con annullamento parziale della delibera n. 1/2024 e dell'allegata relazione *ex art. 172*, co. 2, del d.lgs. n. 152/2005, nella parte di interesse di parte ricorrente, mentre per il resto lo dichiara improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse.

Spese compensate.

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

Così deciso in Catania nella camera di consiglio del giorno 1° ottobre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Aurora Lento, Presidente

Daniele Profili, Primo Referendario, Estensore

Valeria Ventura, Referendario