

Publicato il 12/01/2024

**N. 00391/2024 REG.PROV.COLL.**  
**N. 04939/2023 REG.RIC.**



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

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Seconda)**

ha pronunciato la presente

**ORDINANZA DI RIMESSIONE ALL'ADUNANZA PLENARIA**

sul ricorso numero di registro generale 4939 del 2023, proposto da

Siciliacque S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*,  
rappresentato e difeso dagli avvocati Eugenio Bruti Liberati ed Alessandra  
Canuti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

ARERA - Autorita' di Regolazione per Energia Reti e Ambiente e CSEA -  
Cassa per i Servizi Energetici e Ambientali ex Cassa Conguaglio Settore  
Elettrico, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*,  
rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex*  
*lege* in Roma, via dei Portoghesi n.12;

Comune di Castelmola, non costituito in giudizio;

*per la riforma*

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia,  
Sezione Prima, n. 499/2023, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di ARERA Autorita' di Regolazione per Energia Reti e Ambiente e di CSEA Cassa Servizi Energetici e Ambientali ex Cassa Conguaglio Settore Elettrico;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 dicembre 2023 il Cons. Maria Stella Boscarino e uditi per le parti l'avv. Valeria Gioffrè per l'avv. Eugenio Bruti Liberati e l'avvocato dello Stato Giorgio Santini;

### 1. *I fatti di causa.*

1.1. La Siciliacque s.p.a. espone di essere una società mista, partecipata per il 75% da privati e per il 25% dalla Regione Sicilia, che opera come grossista della vendita dell'acqua ai gestori del servizio idrico integrato della Regione Siciliana.

### 2. *La vicenda processuale.*

2.1. Con il ricorso introduttivo del giudizio di primo grado, la Società ha domandato l'annullamento della deliberazione del 27 dicembre 2019 n. 580/2019/R/idr, con la quale l'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (d'ora in avanti solo ARERA) ha approvato il metodo tariffario idrico per il terzo periodo regolatorio (d'ora in avanti solo MTI-3), con particolare riferimento agli articoli 4, 5 e 7 della deliberazione ed agli articoli 3, 4, 9, 11, 17, 18, 20, 27, 28, 29 e 34 dell'Allegato A alla deliberazione.

In via subordinata, la società ricorrente ha chiesto <<la rimessione degli atti alla Corte di Giustizia Europea, affinché valuti la compatibilità delle norme nazionali su cui la Delibera impugnata dichiara di fondarsi>> con i principi di certezza del diritto, del legittimo affidamento, di ragionevolezza, di proporzionalità e del *full cost recovery*.

Sono stati altresì proposti tre ricorsi per motivi aggiunti.

2.2. Il T.A.R. Lombardia adito ha:

- respinto il ricorso introduttivo ed il primo atto per motivi aggiunti;

- dichiarato improcedibile l'undicesimo motivo del primo atto per motivi aggiunti;
- accolto il secondo ed il terzo atto per motivi aggiunti, annullando la comunicazione CSEA del 18 luglio 2022 relativa alla richiesta di anticipazione finanziaria.

3. L'appello è limitato a contestare unicamente il rigetto del terzo motivo del ricorso introduttivo e del primo atto di motivi aggiunti, aventi ad oggetto il riconoscimento degli oneri finanziari sostenuti a causa del differimento biennale della corresponsione dei conguagli relativi ai costi ammessi e non coperti, neppure parzialmente, dalla tariffa dell'anno regolatorio di riferimento.

4. La parte ricorrente aveva osservato, in primo grado, come lo sfasamento temporale sussistente tra il riconoscimento in tariffa dei costi sostenuti in un periodo antecedente (a-2) e, in caso di scostamento, il riconoscimento dei conguagli nel biennio successivo impone agli operatori del settore l'onere di anticipare il maggior costo sostenuto per la fornitura dell'energia elettrica, per vederselo riconosciuto in tariffa solo a distanza di due anni dall'effettivo esborso, senza che venga tenuta in adeguata considerazione l'opportunità per le imprese di utilizzare nell'immediato tale somma per la produzione di un reddito reale.

4.1. Il T.A.R. ha escluso che il meccanismo delineato dall'articolo 27-bis.2 dell'Allegato A alla deliberazione 580/2019/R/idr presenti profili di manifesta irragionevolezza tecnica o contrasto con il principio del *full cost recovery* e con la garanzia dell'equilibrio economico-finanziario delle imprese del settore, osservando, in primo luogo, che i costi generati dal ritardo nella corresponsione dei conguagli rientrano nei costi operativi e non nei costi di investimento e che il principio di integrale copertura dei costi di gestione del servizio idrico integrato, enunciato dall'articolo 9 della direttiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2000 e dall'articolo 154, comma 1, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, non ha portata

assoluta, ma deve essere contemperato con altri interessi, quali la garanzia di continuità nell'erogazione di un servizio essenziale per la collettività e la tutela degli utenti del servizio.

4.2. Ad avviso del giudice di prime cure, lo sfasamento temporale del riconoscimento delle componenti a conguaglio rappresenta una tecnica regolatoria non manifestamente irragionevole, giustificata dall'esigenza di rispettare i principi di certezza e di trasparenza nella definizione del sistema tariffario, coerente con il valore tariffario *beta*, nel quale è considerata la complessiva rischiosità dell'attività di gestione del servizio idrico integrato, ed idonea a garantire gli obiettivi di progressivo efficientamento del sistema mediante l'adozione di modelli organizzativi e gestionali di fatturazione dei consumi sempre più appropriati e tempestivi; inoltre, impedisce di riconoscere ai costi operativi, tra i quali rientrano i costi generati dal ritardo nella corresponsione dei conguagli, il medesimo trattamento di redditività riconosciuto ai costi di capitale.

4.3. Precisa, poi, la decisione che il riconoscimento in tariffa dell'adeguamento della componente dei conguagli al tasso di inflazione, in luogo del riconoscimento degli oneri finanziari sui conguagli, si presenta idoneo a coprire il rischio determinato dallo sfasamento temporale del recupero del costo del ricorso al mercato finanziario, senza determinare, al contempo, un eccessivo incremento tariffario a carico degli utenti del servizio idrico integrato.

Il riconoscimento in tariffa dell'adeguamento della componente dei conguagli al tasso di inflazione, infine, è in grado di attualizzare il valore della somma percepita in ritardo e dunque di compensare i costi generati dal ritardo nella sua corresponsione.

5. L'appellante lamenta l'erroneità della decisione adducendo, in primo luogo, che il tema relativo al mancato riconoscimento degli oneri finanziari sui conguagli è stato affrontato nei giudizi relativi ai precedenti metodi tariffari ed è stato oggetto di sentenze contrastanti.

5.1. Le prime pronunce sulla delibera n. 585/2012/R/IDR (il c.d. MTT), in particolare, rese dalla Sesta Sezione del Consiglio di Stato, avevano ritenuto la delibera illegittima. Ma in altri giudizi, sempre aventi ad oggetto l'art. 46 dell'Allegato A alla delibera 585/2012/R/IDR, il Consiglio di Stato si è espresso in senso diverso.

5.2. Una situazione simile si è venuta a creare anche in relazione all'art. 29 del MTT, approvato con delibera n. 643/2012/R/IDR: dapprima, il Consiglio di Stato ha deciso in senso favorevole all'operatore, annullando l'art. 29 dell'Allegato A alla delibera n. 643/2012/R/IDR.

In un secondo momento, tuttavia, in altri giudizi aventi ad oggetto la medesima previsione regolatoria, la Sezione ha ritenuto legittima l'impostazione del MTT.

5.3. Alla luce di quanto esposto, l'appellante ritiene che l'unico giudicato formatosi correttamente, sul tema del riconoscimento degli oneri finanziari sui conguagli, sia proprio quello con cui è stato sancito l'annullamento del meccanismo implementato da ARERA, e poiché tale meccanismo è stato riproposto in termini identici anche nelle delibere oggetto del presente giudizio, queste ultime devono ritenersi parimenti illegittime.

5.4. L'appellante, poi, sostiene l'erroneità della sentenza perché l'affermata ragionevolezza di un sistema basato sui consuntivi attiene al tema dell'ammissibilità di un sistema di riconoscimento dei conguagli *ex post*, ma nulla indica (o consente di inferire) in merito allo specifico tema della spettanza di oneri finanziari in relazione alle somme riconosciute a titolo di conguaglio.

5.5. Non è vero che gli oneri finanziari sui conguagli siano coperti dal parametro *beta*, volto a coprire i rischi imprenditoriali propri del settore idrico e che non ricomprende la componente tariffaria volta a compensare gli oneri finanziari sui conguagli, che non rappresenta la copertura di un rischio di settore, ma costituisce un semplice adeguamento volto a rendere economicamente neutrale, per il gestore, il ritardo di due anni nella percezione

di una somma regolarmente dovuta, come riconosciuto dal Consiglio di Stato nella richiamata decisione del 17 agosto 2022, n. 7154.

5.6. La statuizione sarebbe, altresì, errata laddove afferma che il riconoscimento dell'onere finanziario sui conguagli garantirebbe di fatto ai medesimi la stessa "redditività" dei costi di capitale, trasformandoli in una forma di investimento, con irragionevoli effetti distorsivi; in realtà, la copertura invocata dai gestori rappresenta la mera compensazione degli oneri che il gestore è chiamato a sopportare per reperire sul mercato le risorse necessarie a far fronte ai propri costi, nel periodo intercorrente fra la maturazione dei conguagli e la loro liquidazione.

5.7. Da ultimo, si sottolinea che la componente posta a copertura dell'inflazione e quella relativa agli oneri finanziari rappresentano voci tariffarie distinte, autonome e volte compensare voci di costo del tutto diverse.

6. Costituitasi in giudizio, ARERA eccepisce che la questione pregiudiziale rappresentata dall'asserita efficacia *erga omnes* dell'annullamento dell'articolo 29 MTI da parte della sentenza del Consiglio di Stato sez. II n. 7154/2022 è irrilevante, atteso che oggetto dell'odierno gravame è un successivo metodo tariffario, ossia il MTI3, provvedimento del tutto nuovo mai annullato dal giudice.

6.1. Quanto all'odierno contenzioso, si sottolinea che il Consiglio di Stato ha mutato indirizzo sul tema oggetto dell'odierna controversia, riconoscendo la legittimità di analoghe previsioni contenute in metodi previgenti ed escludendo la sussistenza dei presupposti per sollevare una questione pregiudiziale dinanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

6.2. Nel merito, si sostiene che l'equilibrio economico-finanziario della gestione appellante non è messo in discussione dal mancato riconoscimento degli oneri finanziari sui conguagli; che i conguagli si determinano necessariamente in un periodo di tempo successivo rispetto al periodo di fatturazione, per cui non appare corretto applicare un tasso di interesse ad un

importo che viene determinato e diviene liquido ed esigibile solo in seguito; che l'applicazione dell'onere finanziario al valore dei conguagli trasformerebbe di fatto i medesimi in una forma di investimento, con effetti distorsivi e irragionevoli.

6.3. L'Autorità rileva che nel sistema regolatorio complessivamente introdotto, il fenomeno del costo generato per il gestore dai conguagli è già intercettato e considerato, sul piano tariffario, da due elementi: da una parte, dalle valutazioni sulla rischiosità dell'attività di gestione, da cui deriva il *quantum* del valore tariffario *beta*, dall'altra dalla disciplina del capitale circolante netto.

6.4. L'Amministrazione, inoltre, evidenzia come l'insorgenza di conguagli non dipenda dall'attività di ARERA e come la conoscenza dei volumi reali (sui quali calcolare i conguagli) con grande ritardo possa derivare dall'incapacità del gestore di leggere i contatori, per cui pagare oneri finanziari sui conguagli potrebbe indurre un incentivo per i gestori contrario all'efficienza e alle buone prassi e comunque dovrebbe ritenersi applicabile a condizione di reciprocità.

7. L'appellante ha presentato una memoria replicando alle difese della parte appellata; osserva che al gestore è dovuto un conguaglio perchè il suo ricavo nel corso dell'esercizio finanziario è stato inferiore al livello che l'ARERA ha previsto per coprire i suoi costi. Tale differenza tra ricavo previsto e ricavo effettivo genera di regola in capo al gestore l'esigenza di reperire il relativo ammontare sui mercati finanziari, con un onere finanziario aggiuntivo, che va ristorato.

7.1. L'appellante nega che l'insorgenza dei conguagli possa essere causata da una gestione inefficiente della fatturazione da parte del gestore: il sistema, infatti, è già costruito in modo tale da disincentivare i comportamenti inefficienti, sicché l'esigenza di ricorrere ai conguagli si verifica, in realtà, *“quando i consumi effettivi sono risultati inferiori rispetto a quelli prefigurati?”*, con la conseguenza che *“il livello delle tariffe inizialmente fissato – dall'ente di governo dell'ambito, nell'osservanza del metodo tariffario regolato dall'Autorità cui la tariffa viene*

*trasmessa per l'approvazione – si è rivelato insufficiente a coprire i costi del servizio”* (Cons. Stato, Sez. VI, n. 8079 del 2020).

L'effetto delle variazioni di volume è dunque causato da elementi esogeni, generalmente legati alle variazioni delle abitudini o delle necessità di consumo degli utenti (ad esempio per una stagione estiva più piovosa e/o fresca), che non sono in alcun modo controllabili dal gestore e nulla hanno a che vedere con il suo livello di efficienza.

7.2. Da ultimo, si oppone alla tesi della reciprocità, sia perché gli eventuali costi legati al rimborso d'interessi sui conguagli dovuti agli utenti non potrebbero certamente gravare sul gestore laddove siano dovuti a cause a lui non imputabili, sia perché, essendo il gestore comunque soggetto al principio del *full cost recovery*, gli eventuali costi da esso sostenuti per il rimborso di tali interessi finirebbero inevitabilmente per tornare a gravare sulla tariffa del servizio, come ritenuto anche dalla richiamata decisione n. 7154/2022.

#### 8. *La questione controversa.*

8.1. Come esposto al punto 3, con l'appello in epigrafe la sentenza di primo grado viene contestata unicamente nella parte in cui sono stati respinti il terzo motivo del ricorso introduttivo e del primo atto di motivi aggiunti, con i quali la ricorrente in primo grado aveva lamentato l'illegittimità del meccanismo delineato dall'articolo 27-bis.2 dell'Allegato A alla deliberazione 580/2019/R/idr, che non riconosce gli oneri finanziari sostenuti a causa del differimento biennale della corresponsione dei conguagli relativi ai costi ammessi e non coperti, neppure parzialmente, dalla tariffa dell'anno regolatorio di riferimento.

8.2. Sulla questione, che già con riferimento ai precedenti periodi regolatori ha dato luogo ad un corposo contenzioso seriale, si registrano numerosi (e dissonanti) precedenti di diverse Sezioni del Consiglio di Stato.

8.2. La decisione della sez. VI n.768 del 25/01/2021, nel solco delle n. 8079 del 16/12/2020, n. 8354 e n. 8502 del 2020, esaminando censure del tutto sovrapponibili a quelle oggetto del presente contenzioso, dopo aver



ricostruito il quadro normativo, nazionale ed europeo, in cui si colloca la deliberazione oggetto di quel giudizio (di adozione del metodo tariffario transitorio –MTT- per la determinazione delle tariffe negli anni 2012 e 2013), ha chiarito che *<lo sfasamento temporale tra i ricavi "immediati" (derivanti dai pagamenti degli utenti nel corso dello stesso esercizio) e i ricavi "ritardati" (corrisposti solo all'esito del conguaglio) determina in capo all'operatore economico un onere finanziario correlato alla ritardata disponibilità di una somma il cui titolo matura nel corso dell'anno in cui viene effettuata la fornitura del servizio, anche se poi la liquidazione avviene solo successivamente>;*

*< Poiché il gestore sopporta un costo oggettivo, derivante dal fatto che il livello delle tariffe inizialmente fissato - dall'ente di governo dell'ambito, nell'osservanza del metodo tariffario regolato dall'Autorità cui la tariffa viene trasmessa per l'approvazione - si è rivelato insufficiente a coprire i costi del servizio, il riconoscimento di questo costo finanziario non può essere disconosciuto.*

*L'Autorità deve quindi prevedere, in sede di determinazione del conguaglio, un correttivo a copertura dell'onere finanziario sui conguagli, il quale non ha nulla a che vedere con la generale "rischiosità" del servizio idrico integrato "rispetto a quella media di mercato", misurata dal coefficiente  $\beta$ , il quale opera (.....) un mero raffronto fra i rendimenti nel settore considerato e quelli di altri settori comparabili; così come certamente non tiene del mancato riconoscimento degli oneri finanziari sui conguagli, il Capitale circolante netto che (per le ragioni sopra esposte) esprime la situazione di liquidità dell'azienda.>;*

*< Secondo i principi generali, l'Autorità dovrà approntare un meccanismo di regolazione incentivante, in grado cioè di orientare i prezzi verso costi efficienti e di contrastare i comportamenti opportunistici del gestore volti a rimandare la riscossione di proventi tariffari da parte degli utenti (ad esempio, ritardi nell'acquisizione dei dati reali e non tempestiva lettura dei contatori). L'utilizzo di livelli di costo legati alle best practices, insieme alle previsioni di percorsi di efficientamento, evita di garantire rendite alle imprese già efficienti, senza allo stesso tempo mettere in pericolo l'equilibrio economico-finanziario delle imprese meno efficienti.>.*

8.3. Tale orientamento è stato condiviso sia dalla medesima Sez.VI (decisioni nn. 732/2021 e 4194/2021), che da questa Sez. II, che, ad esempio, con decisione n.4142 del 24/5/2022, ha ulteriormente argomentato che:

*<Il differimento dei conguagli alla seconda annualità successiva, ....., non è in linea con i principi normativi della regolazione dei servizi economici di interesse generale, in quanto lo sfasamento temporale tra i ricavi "immediati" (derivanti dai pagamenti degli utenti nel corso dello stesso esercizio) e i ricavi "ritardati" (pagamenti corrisposti solo all'esito del conguaglio) determina in capo all'operatore economico un onere finanziario correlato alla ritardata disponibilità di una somma il cui titolo matura nel corso dell'anno in cui viene effettuata la fornitura del servizio, per cui la liquidazione avviene solo successivamente; tale onere deve essere in qualche modo riconosciuto. Infatti, la determinazione delle modalità di copertura dei costi di produzione dei pubblici servizi costituisce uno degli aspetti di maggiore impatto sul piano della garanzia degli equilibri gestionali dell'impresa erogatrice. Se, infatti, non viene remunerata adeguatamente la funzione svolta dall'unità economica il servizio non è in grado di offrire alcuna garanzia di continuità e di sviluppo nel tempo .....*

*La circostanza addotta dall'Autorità che tale sfasamento sia dovuto alla necessità di verifica dei dati risultanti dai bilanci può giustificare il ritardo temporale del conguaglio ma non comporta che non debba essere considerato il relativo onere.*

*L'Autorità deve, quindi, prevedere, in sede di determinazione del conguaglio, un correttivo a copertura dell'onere finanziario sui conguagli, secondo quanto già affermato dalla giurisprudenza di questo Consiglio con riferimento al MTT (.....).>;*

*< È evidente che i conguagli costituiscono di per sé una eccezione all'equilibrio del sistema, spostando i ricavi ad un momento successivo rispetto a quello di fornitura del servizio.*

*Ne deriva che non può non essere tenuto conto, nella determinazione della tariffa, di tale scostamento dovuto non solo a scelte del gestore, ma principalmente alle modalità della fornitura del servizio idrico dal gestore stesso non direttamente dipendenti.*

*La stessa Autorità fa, infatti, riferimento a ragioni storiche e di evoluzione tecnologica, che hanno portato ai ritardi nella fatturazione del servizio idrico.*

*Ritiene il Collegio che di tali circostanze di fatto, non immediatamente controllabili da parte del singolo gestore del servizio, la determinazione delle tariffe, pur in una ottica di*

*miglioramento dell'efficienza complessiva, debba tenere adeguatamente conto.*

*Del resto, la stessa Autorità ha riconosciuto un effetto del differimento dei conguagli - limitandolo al tasso di inflazione annuo - con ciò dimostrando l'insussistenza di una ragione ontologica alla base del mancato riconoscimento dei relativi oneri finanziari.*

*Peraltro, il riferimento al tasso di inflazione può non risultare sufficiente a garantire che nella determinazione della tariffa sia effettivamente valutato anche l'aspetto dell'equilibrio economico finanziario del gestore.*

*Sotto tale profilo, non possono essere accolte le deduzioni dell'Autorità, per cui il mancato riconoscimento dell'onere sui conguagli avrebbe come effetto di promuovere una maggiore efficienza del servizio idrico (in cui il ritardo nella contabilizzazione dei consumi è maggiore rispetto ad altri servizi), in quanto non si possono far ricadere sul singolo gestore, con un accorgimento di carattere sostanzialmente finanziario, situazioni diffuse relative al servizio idrico si carattere strutturale (basta pensare alla differenza di distribuzione e di funzionamento dei contatori rispetto al servizio elettrico) e sociale (maggiore ritardo nei pagamenti, maggiore facilità di evasione).*

*Quanto al coefficiente "beta", che misura la generale "rischiosità" del servizio idrico integrato, e che, secondo l'Autorità, essendo più elevato che in altri settori regolati, potrebbe riequilibrare il mancato riconoscimento degli oneri sui conguagli, si tratta di parametro riguardante un aspetto differente, relativo appunto alla generale rischiosità del servizio per il gestore, ma che non fa venire meno la mancata considerazione degli oneri finanziari per il ritardo di due anni nel computo materiale dei conguagli. Analoga considerazione deve essere fatta per il riconoscimento degli oneri finanziari nel capitale circolante netto, che esprime la liquidità dell'azienda e quindi considera gli oneri sotto tale profilo (...).*

*Infine, non può rilevare la disciplina dell'articolo 1282 del codice civile, per cui solo i crediti liquidi ed esigibili di somme di danaro producono interessi, in quanto, nel caso di specie, non si tratta della immediata produzione di interessi ad un credito non liquido e non esigibile, ma del riconoscimento, nell'ambito di una valutazione dell'equilibrio economico finanziario della gestione del servizio ai fini della regolamentazione tariffaria, tra le altre voci, anche dell'aspetto degli oneri dei conguagli, in quanto rimborsati con ritardo di due anni>.*

8.4. Con la decisione n.7154 del 17/08/2022, questa Sezione ha ulteriormente argomentato, quanto alla pretesa responsabilità da parte del gestore a causa di una sua "gestione inefficiente della fatturazione dei consumi", che *<la fatturazione interviene ex post rispetto al consumo, laddove la questione è inerente alla previsione dei volumi e considerato peraltro che la riduzione dei volumi può verificarsi anche a seguito di azioni del regolatore, che ha interesse a ridurre i consumi della risorsa primaria. Al riguardo si rileva che l'Arera non considera che i conguagli non costituiscono un credito e sono determinati ex post sulla base delle determinazioni regolatorie della medesima Autorità, che nei propri provvedimenti stabilisce quali siano le informazioni che debbano essere fornite e in quali tempistiche, al fine di determinare il conguaglio.*

*L'Autorità deve di conseguenza prevedere, in sede di determinazione del conguaglio, un correttivo a copertura dell'onere finanziario sui conguagli, che tuttavia è ben distinto dal generale rischio del servizio idrico integrato rispetto a quello medio di mercato, misurata dal coefficiente  $\beta$ .*

8.5. Questa Sezione, tuttavia, ha mutato indirizzo con le successive decisioni nn. 5428/2022, 5431/2022, 10726/2002, 10727/2022, 10728/2022, 10729/2022 e n. 10843/2022, nonché, con riferimento al successivo MTI, afferente gli anni 2014 e 2015, con la sentenza n.736 del 23/01/2023, con la quale si è precisato che:

*<"la ragionevolezza (o, in ogni caso, la non manifesta irragionevolezza) della scelta dell'Autorità di disporre dei dati effettivi e certificati relativi ai volumi di vendita al fine di procedere ai conguagli, essendo preferibile un sistema di certezza basata sui consuntivi che un sistema aleatorio basato sulle previsioni. Inoltre la rischiosità dell'attività di gestione del servizio idrico integrato è già considerata dal valore tariffario beta, il quale, ai sensi dell'art. 18.3 dell'Allegato "A", va moltiplicato con l'ERP (equity risk premium, ovvero sia il premio per il rischio di mercato), che è stato valutato ragionevole dall'organismo verificatore in funzione del perseguimento del principio del full cost recovery. In proposito devono condividersi pienamente gli esiti della verifica, corredata da una motivazione logicamente congruente nel suo sviluppo interno, fondata su corretti presupposti normativi, coerente con un'attenta analisi dei dati fattuali e frutto anche un contraddittorio con i*

*consulenti di parte, le cui osservazioni sono state esposte e, ove necessario, confutate con argomentazioni tecniche e logiche, scevre da contraddizioni" (Cons. Stato, Sez. II, n. 5431/2022, cit.).*

*È corretto quindi sostenere che qualora si riconoscessero gli oneri in parola si dovrebbe allora rivalutare anche il citato parametro "beta", elaborato, secondo quanto riferito dall'Autorità, "in base ad una determinata ripartizione dei rischi - comparabile con quella presente in altri settori regolati - che non prevedeva il riconoscimento dell'onere finanziario sui conguagli ma delineava una sopportazione del rischio volume analoga a quella degli altri settori regolati dall'Autorità".*

*Vale in proposito evidenziare che la tariffa è espressa attraverso il moltiplicatore beta rispetto a quella praticata nel 2012, ottenuto rapportando il VRG ai ricavi di detta annualità.*

*A ciò deve aggiungersi che, come ragionevolmente sostenuto da ARERA, i conguagli si determinano necessariamente sulla base di dati reali, oggettivamente misurabili in un momento necessariamente successivo rispetto a quello dell'erogazione; e ciò tenuto anche conto del fatto che, ai sensi dell'art. 1282 c.c., gli interessi maturano solo allorquando i crediti divengono liquidi ed esigibili.*

*Non a caso, richiamando quanto al riguardo sostenuto da ARERA, gli accorgimenti adottati ed affinati nel tempo "hanno avuto l'effetto di contenere, progressivamente, l'incidenza della componente di conguaglio sul VRG, con un peso che è passato dal 2% e 3% (rispettivamente nelle proposte tariffarie degli anni 2014 e 2015) allo 0,7% (nelle proposte tariffarie del 2020; sul punto vedi Relazione annuale ARERA, anni 2015 e seguenti)", dovendosene evidentemente dedurre che i soggetti economici operanti nel settore abbiano adottato nel tempo modelli organizzativi in tal senso maggiormente efficienti ai fini della fatturazione dei consumi, che in altri settori "a rete" (come l'elettricità o le telecomunicazioni) avviene sulla base di rilevazioni e misurazioni dei consumi effettivi assai più tempestive, se non talora in tempo reale.*

*Profilo questo che assume indubbiamente rilievo, in considerazione del fatto che, come si è ricordato, il progressivo efficientamento del sistema rientra tra gli specifici obiettivi perseguiti*

*dell'Autorità e che il sistema di lettura dei contatori e di conseguente fatturazione fa capo in via esclusiva agli operatori economici.*

*In proposito si deve anche osservare che una prassi in tal senso virtuosa va a vantaggio dell'utenza anche sotto il profilo della prevenzione e del contenimento di eventuali contenziosi che potrebbero derivare, ad esempio, da perdite idriche nelle proprietà private che, se rilevate con (eccessivo) ritardo, portano inevitabilmente all'accumulo di ingenti somme da pagare in ipotesi a conguaglio, senza considerare la dispersione della preziosa risorsa idrica che inevitabilmente ne deriva.*

*È quindi del tutto ragionevole, in considerazione delle sue finalità istituzionali, che l'Autorità persegua l'obiettivo (anche) in tal modo di indurre gli operatori a comportamenti più efficienti e per ciò stesso progressivamente sempre più virtuosi, con conseguenti benefici per l'utenza e, più in generale, del primario servizio pubblico in parola.*

*Per altro verso, riconoscere gli oneri finanziari anche sui conguagli (costi operativi) significherebbe, sotto il profilo della redditività, attribuire a detta componente sostanzialmente lo stesso trattamento degli investimenti (costi di capitale), che perseguono la diversa finalità del miglioramento della qualità del servizio pubblico.*

*Non va inoltre trascurato che, secondo quanto sostenuto dall'Autorità, le voci di conguaglio sono comunque adeguate con l'inflazione e che nel settore della distribuzione del gas naturale "non è previsto alcun onere finanziario nel calcolo degli importi di perequazione, ma solo l'interesse correlato al ritardato pagamento da parte di CSEA (vedi articolo 48, comma 9, allegato A, delib. 570/2019/R/gas)".*

*Condivisibile risulta altresì quanto sostenuto dall'Autorità con riferimento all'art. 1282 c.c., a mente del quale gli interessi maturano sui crediti che siano "liquidi ed esigibili".*

*Né può sottacersi che, come pure sostenuto da ARERA, "se si riconoscessero gli oneri sui conguagli a favore del gestore e a spese degli utenti, allora dovrebbe ritenersi che i medesimi andrebbero applicati anche ai conguagli a favore degli utenti, a spese del gestore", dovendo necessariamente la regolazione ispirarsi anche a criteri di coerenza sistemica.>.*

9. Stante il contrasto giurisprudenziale in atto tra diverse Sezioni, il presente ricorso viene deferito all'esame dell'adunanza plenaria del Consiglio di Stato, ai sensi dell'art. 99, co. 1, c.p.a.

10. *Formulazione dei quesiti all'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato.*

In conclusione si formulano all'Adunanza Plenaria i seguenti quesiti:

- a) se la deliberazione del 27 dicembre 2019 n. 580/2019/R/idr, con la quale l'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente ha approvato il metodo tariffario idrico per il terzo periodo regolatorio (MTI-3), possa ritenersi legittima nella parte in cui non riconosce gli oneri finanziari sostenuti a causa del differimento biennale della corresponsione dei conguagli relativi ai costi ammessi e non coperti dalla tariffa dell'anno regolatorio di riferimento;
- b) se, in particolare, le disposizioni della deliberazione impugnata (ed eventualmente le norme nazionali su cui quest'ultima dichiara di fondarsi) siano, in parte qua, conformi ai principi di derivazione eurounitaria di certezza del diritto, legittimo affidamento, ragionevolezza, proporzionalità e del *full cost recovery*.

Si rimette all'Adunanza Plenaria, comunque, la decisione su tutte le questioni controverse, salve le successive determinazioni sul prosieguo del giudizio anche ai sensi dell'art. 99, comma 4, c.p.a.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Seconda) non definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, ne dispone il deferimento all'adunanza plenaria del Consiglio di Stato.

Manda alla segreteria della sezione per gli adempimenti di competenza, e, in particolare, per la trasmissione del fascicolo di causa e della presente ordinanza al segretario incaricato di assistere all'adunanza plenaria.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 19 dicembre 2023 con l'intervento dei magistrati:

Dario Simeoli, Presidente FF

Cecilia Altavista, Consigliere

Francesco Guarracino, Consigliere

Giancarlo Carmelo Pezzuto, Consigliere

Maria Stella Boscarino, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Maria Stella Boscarino**

**IL PRESIDENTE**  
**Dario Simeoli**

**IL SEGRETARIO**