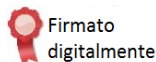


Pubblicato il 27/04/2026

N. 00785/2026 REG.PROV.COLL.
N. 02651/2025 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2651 del 2025, proposto dal Comune di Lucca, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Luca Spaziani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

l'Autorità idrica toscana, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Paola Diani e Carmine Podda, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

di Gaia S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocata Cristiana Carcelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

della Regione Toscana, di Gestione Esercizio Acquedotti Lucchesi – GEAL S.p.A., di Lucca Holding S.p.A., del Comune di Pontremoli, del Comune di Galliciano e del Comune di Zeri, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

previa concessione di misure cautelari

- della determinazione dell’Autorità idrica toscana n. 25 del 16.06.2025, con la quale è stato negato il riconoscimento della salvaguardia della gestione in forma autonoma del servizio idrico integrato del Comune di Lucca di cui all’istanza del 25.07.2024 *ex art. 147, co. 2-bis, del d.lgs. n. 152/2006* e dei relativi allegati, compresi il documento tecnico predisposto dall’Area pianificazione e controllo dell’Autorità idrica denominato «*Istruttoria di valutazione dei requisiti del servizio idrico integrato nel Comune di Lucca di cui all’art. 147, comma 2 bis, lett. b) del D.Lgs. n. 152/2006*», prot. n. 7851/2025 del 28.05.2025, e l’istruttoria integrativa avente ad oggetto «*riscontro alla comunicazione del Comune di Lucca, a seguito del preavviso di diniego dell’Autorità Idrica Toscana, riguardo l’istanza ai sensi dell’art. 147, comma 2 bis del D.Lgs. 152/2006*», prot. n. 8632/2025 del 13.06.2025;
- della nota dell’Autorità idrica toscana prot. n. 7854/2025 del 28.05.2025, avente ad oggetto «*Comunicazione ex art.10-bis della Legge 241/1990 e ss.mm.ii. dei motivi ostativi all’accoglimento della “Istanza ai sensi dell’art. 147, comma 2-bis del D.Lgs. n. 152/2006 ai fini del riconoscimento della salvaguardia della gestione in forma autonoma del servizio idrico integrato da parte del Comune di Lucca”*»;
- della antecedente nota dell’Autorità idrica toscana prot. n. 5261/2025 del 4.04.2025, avente ad oggetto «*Comunicazione di Avvio del Procedimento ai sensi dell’art. 7, L. n. 241/90*», con la quale l’Autorità ha comunicato l’avvio della procedura di riesame della istanza di salvaguardia in ottemperanza a quanto stabilito dal TAR Toscana, Firenze con la sentenza n. 633 del 2 aprile 2025;
- della nota dell’Autorità idrica toscana prot. n. 6059/2025 del 18.04.2025, avente ad oggetto «*Istanza ai sensi dell’art. 147, comma 2-bis del D.Lgs. n. 152/2006 ai fini del riconoscimento della salvaguardia della gestione in forma autonoma del servizio idrico integrato da parte del Comune di Lucca. RICHIESTA DATI E INFORMAZIONI CON INTERRUZIONE TERMINI ai sensi dell’art.2, comma 7*

della Legge n. 241/1990», con la quale, nell'ambito del procedimento di riesame, l'Autorità ha richiesto al Comune di Lucca integrare l'istanza con le informazioni indicate nella nota del dirigente dell'Area pianificazione e controllo prot. n. 6055/2025;

nonché, ove occorrer possa

- della nota dell'Autorità idrica toscana inviata il 14.06.2024, prot. Comune di Lucca 106289/2024, recante *«Avvio del procedimento di subentro ai sensi dell'art. 12 della Convenzione tipo approvata con deliberazione ARREGSI 656/2015/R/idr per la gestione del servizio idrico integrato del Comune di Lucca – Convocazione incontro»*;

- della nota dell'Autorità idrica toscana inviata il 28.06.2024 al Comune di Lucca, a GEAL S.p.A., a Gaia S.p.A. e per conoscenza ad ARERA, prot. Comune di Lucca n. 0115506/2024, avente ad oggetto *«Avvio del procedimento di subentro ai sensi dell'art. 12 della Convenzione tipo approvata con deliberazione AEEGSI 656/2015/R/idr per la gestione del servizio idrico integrato del Comune di Lucca»*;

- del decreto del Direttore generale dell'Autorità idrica toscana n. 137 del 19.11.2024 recante *«Determinazione in merito alla proposta di valore di subentro presentata da Geal S.p.A. nell'ambito della gestione dei servizi idrici svolta nel comune di Lucca»*;

- della comunicazione dell'Autorità idrica toscana del 19.05.2025, prot. n. 0084057/2025, rivolta a GEAL e per conoscenza al Comune di Lucca e a Gaia, avente ad oggetto *«Procedimento di subentro ai sensi dell'art. 12 della Convenzione tipo approvata con deliberazione AEEGSI n.656/2015/R/idr per la gestione del servizio idrico integrato del Comune di Lucca – Richiesta adempienti ex art. 12 Convenzione tipo»*, nella quale è richiesta la ricognizione delle infrastrutture, l'aggiornamento del valore residuo provvisorio e l'avvio delle attività inerenti al passaggio diretto ed immediato del personale oltre alla ricognizione delle autorizzazioni in essere;

- nonché, in ogni caso, per quanto di interesse, di tutti gli ulteriori atti e

provvedimenti, ove lesivi, comunque inerenti al diniego relativo alla salvaguardia della gestione del servizio idrico integrato nel territorio del Comune di Lucca, comunque presupposti, connessi e/o conseguenti all'impugnato provvedimento di diniego, ivi compresi tutti quelli comunque richiamati nella determinazione dell'Autorità idrica toscana n. 25 del 16.06.2025 e negli atti ad essa presupposti, ancorché non conosciuti e/o non notificati, in relazione ai quali si formula altresì, sin da ora, riserva di proporre motivi aggiunti;

e per l'accertamento

del diritto del Comune di Lucca a continuare a gestire il servizio idrico integrato nel territorio comunale, oltre alla ricognizione delle autorizzazioni in essere;

- nonché, in ogni caso, per quanto di interesse, di tutti gli ulteriori atti e provvedimenti, ove lesivi, comunque inerenti al diniego relativo alla salvaguardia della gestione del servizio idrico integrato nel territorio del Comune di Lucca, comunque presupposti, connessi e/o conseguenti all'impugnato provvedimento di diniego, ivi compresi tutti quelli comunque richiamati nella determinazione dell'Autorità idrica toscana n. 25 del 16.06.2025 e negli atti ad essa presupposti, ancorché non conosciuti e/o non notificati, con riserva di proporre motivi aggiunti;

e per l'accertamento

del diritto del Comune di Lucca a continuare a gestire il servizio idrico integrato nel territorio comunale;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Gaia S.p.A. e dell'Autorità idrica toscana;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 marzo 2026 il dott. Davide De Grazia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. – Il Comune di Lucca gestisce in forma autonoma il servizio idrico integrato, avendolo affidato in concessione fino al 31.12.2025, con deliberazione consiliare n. 142 del 28.07.1995, a GEAL S.p.A., società con capitale all'epoca interamente pubblico, detenuto dai Comuni di Lucca (per il 98%) e di Pescaglia (per il 2%).

Nel 1998 il 48% del capitale sociale di GEAL veniva stato acquistato da CREA S.p.A. e, attualmente, tale quota è detenuta da ACEA S.p.A.

2. – Con legge regionale n. 69/2011, la Regione Toscana ha istituito l'Autorità idrica toscana, ente rappresentativo di tutti i comuni appartenenti all'ambito territoriale ottimale comprendente l'intera circoscrizione territoriale regionale, con esclusione dei territori dei Comuni di Marradi, Firenzuola e Palazzuolo sul Senio. A decorrere dal 1.01.2012, le funzioni già esercitate dalle autorità di ambito territoriale ottimale di cui all'art. 148 del d.lgs. n. 152/2006 sono state trasferite per l'intero ambito territoriale regionale ai comuni, che le esercitano obbligatoriamente attraverso l'Autorità idrica toscana (art. 3).

3. – Con nota del 14.06.2024, l'Autorità idrica toscana, considerato l'approssimarsi della scadenza della concessione a GEAL della gestione del servizio idrico del Comune di Lucca, comunicava a quest'ultimo l'avvio del procedimento finalizzato al subentro del gestore di ambito, comprendente le attività di ricognizione dei beni strumentali e delle loro pertinenze necessari alla prosecuzione del servizio, l'individuazione del personale soggetto al passaggio al nuovo gestore e la determinazione del valore di subentro dovuto al gestore uscente.

Quindi, con nota del 28.06.2024, l'Autorità comunicava al Comune di Lucca e a GEAL l'avvio del procedimento di subentro di Gaia S.p.A., gestore della Conferenza territoriale n. 1 Toscana Nord, nella gestione del servizio.

Alla comunicazione di avvio del procedimento era allegato il cronoprogramma delle attività propedeutiche al subentro, che avrebbero dovuto concludersi con il passaggio dei beni e dei lavoratori al nuovo gestore a partire dal 1.01.2026.

4. – Con istanza del 25.07.2024, il Comune di Lucca chiedeva all'Autorità idrica toscana il riconoscimento, ai sensi dell'art. 147, co. 2-bis, lett. b), del d.lgs. n.

152/2006, della salvaguardia della gestione in forma autonoma del servizio idrico integrato.

5. – Con provvedimento del 9.09.2024, l’Autorità idrica rigettava l’istanza di riconoscimento della salvaguardia della gestione del servizio idrico del Comune di Lucca, avendo ritenuto insussistente il requisito della “gestione in forma autonoma”, intesa come situazione nella quale *«sia lo stesso Comune il diretto gestore del proprio servizio idrico integrato o tramite società in house»*.

6. – L’Amministrazione comunale impugnava il suddetto provvedimento dinnanzi a questo Tribunale amministrativo regionale, il quale, con sentenza n. 633 del 2 aprile 2025, accoglieva il ricorso per l’erroneità del presupposto interpretativo assunto dall’Autorità, dovendo l’art. 147, co. 2-*bis*, lett. *b*), del d.lgs. n. 152/2006 essere interpretato nel senso che l’autonomia alla quale in esso si fa riferimento non attiene tanto alla forma di gestione prescelta dall’ente titolare del servizio, quanto piuttosto alla relazione con la “tendenza-principio” stabilita dal legislatore verso la gestione accentrata.

Il provvedimento veniva dunque giudizialmente annullato, con conseguente obbligo per l’Autorità idrica toscana, in sede di riesame dell’istanza di salvaguardia della gestione proposta dal Comune di Lucca, di pronunciarsi sulla presenza o meno delle caratteristiche di cui all’art. 147, co. 2-*bis*, lett. *b*), del d.lgs. n. 152/2006.

7. – Riavviato il procedimento, in data 28.05.2025 l’Autorità idrica toscana trasmetteva al Comune di Lucca un nuovo preavviso di rigetto, al quale l’Amministrazione comunale dava riscontro con le proprie osservazioni in data 5.06.2025.

8. – Con determinazione del 16.06.2025, l’Autorità idrica toscana, alla luce della relazione istruttoria dell’Area pianificazione e controllo e della relazione integrativa in riscontro delle osservazioni del Comune di Lucca, respingeva l’istanza della stessa Amministrazione comunale volta al riconoscimento della salvaguardia della gestione in forma autonoma del servizio idrico.

9. – Con ricorso notificato il 10.09.2025 e depositato il 19.09.2025, il Comune di Lucca ha impugnato dinnanzi a questo Tribunale amministrativo regionale il provvedimento da ultimo citato, insieme agli altri meglio specificati in epigrafe, e ne ha chiesto l'annullamento, previa sospensione cautelare.

Il ricorso è affidato a tre motivi.

Con il primo vengono censurate le valutazioni compiute dall'Autorità idrica toscana in ordine alla sussistenza dei requisiti previsti dall'art. 147, co. 2-*bis*, lett. b), del d.lgs. n. 152/2006.

Con la seconda censura viene dedotto che l'Autorità avrebbe illegittimamente posto a fondamento del diniego valutazioni ulteriori rispetto a quelle relative al possesso dei requisiti previsti dall'art. 147, co. 2-*bis*, lett. b), del d.lgs. n. 152/2006

Con il terzo mezzo l'Amministrazione comunale ricorrente sostiene che l'Autorità idrica avrebbe illegittimamente omesso di considerare la situazione in cui versa il gestore unico Gaia S.p.A., al quale dovrebbe essere trasferita la gestione del servizio idrico lucchese, e, per converso, non avrebbe tenuto conto della meritoria gestione di GEAL.

10. – Si sono costituite in giudizio per resistere al ricorso tanto l'Autorità idrica toscana quanto Gaia S.p.A., attuale gestore unico del servizio idrico integrato per l'intero ambito territoriale regionale.

11. – Con ordinanza n. 567 del 10 ottobre 2025 il Tribunale ha respinto l'istanza cautelare proposta dal Comune di Lucca.

12. – Con istanza notificata il 5.02.2026 e depositata il 6.02.2026, il Comune di Lucca ha chiesto che sia rimesso a un consulente tecnico d'ufficio o a un verificatore l'accertamento circa la sussistenza delle tre condizioni previste dall'art. 147, co. 2-*bis*, lett. b), del d.lgs. n. 152/2006.

Le parti resistenti si sono opposte all'ammissione del mezzo istruttorio.

13. – In vista della discussione della causa le parti hanno scambiato memorie e repliche.

14. – All'udienza pubblica del 19 marzo 2026, dopo ampia discussione, la causa è

stata trattenuta in decisione.

15. – L'art. 147 (inserito nel Titolo II – “*Servizio idrico integrato*” – della Sezione III – “*Gestione delle risorse idriche*” – della Parte Terza) del d.lgs. n. 152/2006 è dedicato all'organizzazione territoriale del servizio idrico integrato e prevede al comma 1 che i servizi idrici sono organizzati sulla base degli ambiti territoriali ottimali definiti dalle regioni in attuazione della legge n. 36/1994 e che 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.

Il secondo comma consente alle regioni di modificare le delimitazioni degli ambiti territoriali ottimali *«per migliorare la gestione del servizio idrico integrato, assicurandone comunque lo svolgimento secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto, in particolare, dei seguenti principi:*

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

b) unicità della gestione;

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

Il comma 2-bis – inserito dal decreto legge n. 133/2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 164/2014, e successivamente modificato con l'art. 62, co. 4, della legge n. 221/2015, entrata in vigore il 2.02.2016 – stabilisce che *«[q]ualora l'ambito territoriale ottimale coincida con l'intero territorio regionale, ove si renda necessario al fine di conseguire una maggiore efficienza gestionale ed una migliore qualità del servizio all'utenza, è consentito l'affidamento del servizio*

idrico integrato in ambiti territoriali comunque non inferiori agli ambiti territoriali corrispondenti alle province o alle città metropolitane. Sono fatte salve: a) le gestioni del servizio idrico in forma autonoma nei comuni montani con popolazione inferiore a 1.000 abitanti già istituite ai sensi del comma 5 dell'articolo 148; b) le gestioni del servizio idrico in forma autonoma esistenti, nei comuni che presentano contestualmente le seguenti caratteristiche: approvvigionamento idrico da fonti qualitativamente pregiate; sorgenti ricadenti in parchi naturali o aree naturali protette ovvero in siti individuati come beni paesaggistici ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42; utilizzo efficiente della risorsa e tutela del corpo idrico. Ai fini della salvaguardia delle gestioni in forma autonoma di cui alla lettera b), l'ente di governo d'ambito territorialmente competente provvede all'accertamento dell'esistenza dei predetti requisiti».

16. – La giurisprudenza che si è confrontata con le disposizioni dell'art. 147 del d.lgs. n. 152/2006, premessa la chiara volontà del legislatore di disciplinare il fenomeno della gestione del servizio idrico quale *species* peculiare del *genus* “servizio pubblico”, ha evidenziato la sussistenza di un principio di ordine generale, anche testualmente espresso (cfr. art. 149-bis, co. 1, del d.lgs. n. 152/2006), di unicità della gestione, potendo dunque affermarsi che la gestione unica ed accentrata costituisce la regola (come si evince anche dal succitato comma 1 dell'art. 147), mentre quella polverizzata e autonoma costituisce l'eccezione, secondo una logica che trova conferma anche nei meccanismi di incentivazione dell'aggregazione della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica previsti dall'art. 5 del d.lgs. n. 201/2022 (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 2 febbraio 2024, n. 1115).

Il sistema delineato dall'art. 147 del d.lgs. n. 152/2006 prevede, dunque, una “tendenza-principio” alla gestione accentrata e unitaria del servizio idrico integrato, assunta a “regola” della relativa disciplina organizzativa, e un'eccezione – la gestione in forma autonoma – necessariamente di stretta interpretazione ed

applicazione.

La *ratio* che ha animato la disciplina, in altri termini, è quella di addivenire a un unico centro di imputazione delle funzioni di governo del servizio idrico. Il principio dell'unicità della gestione consente a singoli Comuni di mantenere la gestione in forma autonoma del servizio idrico integrato solo nei casi eccezionali di cui all'art. 147, co. 2-bis, *«norma derogatoria ed eccezionale, che deve essere interpretata in modo rigoroso e restrittivo, atteso che una più ampia interpretazione comporterebbe l'effetto di vanificare il principio dell'unicità di gestione per ambiti territoriali ottimali, riducendone fortemente la portata applicativa»* (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 6 marzo 2026, n. 1805; Id., sez. V, 26 agosto 2020, n. 537).

17. – Come si è visto, ai sensi dell'art. 147, co. 2-bis, lett. b), del d.lgs. n. 152/2006, la salvaguardia della gestione del servizio idrico in forma autonoma esistente può essere riconosciuta dall'ente di governo d'ambito soltanto *«nei comuni che presentano contestualmente le seguenti caratteristiche: approvvigionamento idrico da fonti qualitativamente pregiate; sorgenti ricadenti in parchi naturali o aree naturali protette ovvero in siti individuati come beni paesaggistici ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42; utilizzo efficiente della risorsa e tutela del corpo idrico»*.

Dovendo le caratteristiche previste dalla disposizione essere presenti *contestualmente*, il provvedimento con il quale – come nel caso che forma oggetto del presente giudizio – l'ente di governo d'ambito territorialmente competente abbia ritenuto insussistenti tutti i suddetti requisiti si connota necessariamente quale atto a motivazione plurima, con la conseguenza che la legittimità di uno solo dei profili motivazionali individuati dall'Amministrazione è sufficiente a sorreggerlo mentre l'eventuale illegittimità di uno solo o di alcuni degli altri motivi non basta a determinarne l'annullamento (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 26 aprile 2022, n. 3167; Id., sez. III, 8 giugno 2021, n. 4373; TAR Toscana, sez. III, 3 marzo 2022,

n. 271).

18. – Fatte le premesse di cui sopra, si può a questo punto procedere all'esame del primo motivo di ricorso, con il quale vengono censurati i rilievi svolti dall'Autorità idrica toscana in ordine alla sussistenza dei requisiti previsti dall'art. 147, co. 2-*bis*, lett. *b*), del d.lgs. n. 152/2006, prendendo le mosse dalle valutazioni relative al primo di essi.

18.1. – Il requisito dell'«*approvvigionamento idrico da fonti qualitativamente pregiate*» è stato dall'Autorità idrica toscana ritenuto insussistente per le ragioni esposte al paragrafo 2 della relazione tecnica allegata al provvedimento impugnato. In estrema sintesi, l'Autorità ha rilevato che solo il 5,65% della risorsa idrica complessivamente prelevata nel territorio comunale di Lucca proviene da fonti qualitativamente pregiate (si tratta delle risorse delle sorgenti del Nottolini e del pozzo Le Vene, «*acquiferi in roccia, ubicati in aree pedecollinari caratterizzate da una scarsa antropizzazione e da contesti idrogeologici che determinano la specifica qualità della risorsa*»), mentre la rimanente parte, pari al 94,35%, delle risorse idriche captate risulta essere prelevata mediante pozzi ubicati in acquiferi porosi e permeabili della piana di Lucca (il “Corpo idrico della Pianura di Lucca – zona freatica e del Serchio”) contermini all'area urbanizzata, con una forte interazione con il sub-alveo del fiume Serchio, da cui sono influenzati in termini sia qualitativi che quantitativi, e pertanto caratterizzati da un'intrinseca vulnerabilità microbiologica e chimica correlata alle attività antropiche soprastanti l'acquifero stesso o legata al trasporto di possibili inquinanti da parte del fiume e alla presenza di attività agricole, industriali, domestiche anche a monte dell'area urbana di Lucca. Nella relazione si mette inoltre in evidenza che la risorsa prelevata dalla falda freatica, secondo i dati dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale (Arpa) della Toscana, è stata interessata da periodici superamenti tabellari (per sostanze come Ferro, Piombo, Boro, Arsenico, Nitriti, Nitrati, Tetra e tricloroetilene), in buona parte riconducibili alle attività umane sopra indicate, che nelle analisi delle acque grezze trasmesse dal Comune di Lucca in data 14.05.2025 era stata

individuata anche la presenza dei parametri microbiologici relativi agli enterococchi intestinali e all'*Escherichia coli* e che diversi studi hanno evidenziato che lo stesso acquifero è stato interessato da un episodio di inquinamento da terbutilazina causato dalla presenza della sostanza proprio nel fiume Serchio. Viene inoltre evidenziata la presenza di PFAS, pur a concentrazioni molto basse.

Vengono infine rilevati ulteriori fattori di rischio che gravano sulla falda acquifera, costituiti dai diciannove siti attivi interessati da procedimenti di bonifica (censiti dal portale SISBON) che insistono sull'acquifero principale e dalle carenze della copertura fognaria in ampie zone a monte delle captazioni (il c.d. "Oltre Serchio"), con possibilità di scarico di reflui nel sottosuolo.

18.2. – A fronte dei rilievi appena sintetizzati, il Comune di Lucca, citando a supporto la relazione di analisi tecnico-ambientale redatta dal geologo dott. Caniparoli in data 8.09.2025, sostiene che gli esiti cui è pervenuta l'Autorità idrica toscana sarebbero inattendibili in primo luogo per un errore metodologico di fondo consistente nell'aver basato la valutazione relativa al carattere di pregio della risorsa idrica facendo riferimento alle c.d. "acque grezze", mentre, invece, tale carattere potrebbe essere riconosciuto – secondo quanto ritenuto nel parere del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare n. 7069 del 18.04.2016 – anche alle acque che richiedono trattamenti di potabilizzazione di modesta entità, come quello di mera clorazione applicato a oltre il 92% della risorsa idrica gestita da GEAL.

Sotto altro profilo, il Comune di Lucca contesta i rilievi dell'Autorità idrica toscana in ordine alla vulnerabilità del corpo idrico, deducendo che la presenza di PFAS sarebbe stata rilevata solo in un punto specifico, in quantità minime e comunque sotto i limiti normativi, che la presenza di tracce di *Escherichia coli* o di enterococchi sarebbe stata episodica e di scarsissima rilevanza e comunque risolta dal trattamento di clorazione e che gli episodi indicati come compromettenti lo stato chimico delle acque, oltre a risalire a più di venti anni fa, sarebbero stati risolti

con misure adeguate, mentre i rischi legati alla interconnessione con il fiume Serchio sarebbero scongiurati dal trattamento minimo di clorazione.

Il Comune di Lucca, infine, contesta l'illegittima applicazione retroattiva dei parametri del d.lgs. n. 18/2023, sostenendo che nello svolgimento delle proprie valutazioni l'Autorità idrica avrebbe dovuto fare riferimento al d.lgs. n. 31/2001, vigente al momento dell'istruttoria.

18.3. – A giudizio del collegio i rilievi del Comune di Lucca non meritano condivisione.

L'Autorità idrica, in mancanza di specifici criteri chimici e organolettici per la definizione e la classificazione della qualità delle acque destinate al consumo umano come "pregiate", ha ritenuto di circoscrivere tale definizione, per quel che riguarda l'approvvigionamento idrico, a quelle risorse idriche caratterizzate da caratteristiche chimiche e organolettiche (dovute alle caratteristiche geologiche dell'acquifero) e da condizioni di protezione dell'acquifero tali da risultare *naturalmente* conformi ai parametri di qualità per l'utilizzo idropotabile secondo la normativa di cui al d.lgs. n. 18/2023.

Il riferimento a tale ultimo testo normativo e ai suoi allegati non può ritenersi criticabile secondo il criterio *tempus regit actum*, essendo lo stesso decreto legislativo entrato in vigore, insieme ai suoi allegati, il 21.03.2023 ed avendo l'Autorità fatto riferimento ai parametri vigenti alla data dell'adozione del provvedimento (cfr. all. I, dedicato ai requisiti minimi relativi ai valori di parametro utilizzati per valutare la qualità delle acque destinate al consumo umano, nel testo vigente prima della sua integrale sostituzione ad opera del d.lgs. n. 102/2025).

La tesi di fondo sostenuta dall'Amministrazione comunale ricorrente si basa sull'interpretazione della locuzione «*fonti qualitativamente pregiate*» contenuta nell'art. 142, co. 2-*bis*, lett. *b*), del d.lgs. n. 152/2006, che dovrebbe intendersi come comprensiva anche delle acque che, per poter essere destinate al consumo umano, necessitano di trattamenti di potabilizzazione di modesta entità, come quello di mera clorazione.

Deve però ricordarsi che, come si è visto, la giurisprudenza ha chiarito che le disposizioni dell'art. 147, co. 2-bis, del d.lgs. n. 152/2006, ammettendo la gestione in forma autonoma in via derogatoria ed eccezionale rispetto alla regola della gestione unitaria, devono essere interpretate *«in modo rigoroso e restrittivo, atteso che una più ampia interpretazione comporterebbe l'effetto di vanificare il principio dell'unicità di gestione per ambiti territoriali ottimali, riducendone fortemente la portata applicativa»* (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 6 marzo 2026, n. 1805; Id., sez. V, 26 agosto 2020, n. 537).

L'espressione *«fonti qualitativamente pregiate»* utilizzata dal legislatore deve dunque interpretarsi in senso rigoroso e restrittivo, nel senso che, dovendo aderirsi al dato testuale della disposizione, è alle *fonti* di approvvigionamento idrico che deve aversi riguardo ai fini della valutazione di pregio qualitativo, che dunque non può che riferirsi alle sole acque che, sin dall'origine, abbiano caratteristiche chimiche e organolettiche non ordinarie e non comuni.

A tale coordinata ermeneutica si è attenuta l'Autorità idrica toscana, che ha rilevato che, dell'intero volume della risorsa idrica prelevata nel bacino lucchese e gestita da GEAL, soltanto una esigua percentuale, pari al 5,65%, proviene da fonti qualitativamente pregiate (le sorgenti del Nottolini e il pozzo Le Vene, *«acquiferi in roccia, ubicati in aree pedecollinari caratterizzate da una scarsa antropizzazione e da contesti idrogeologici che determinano la specifica qualità della risorsa»*), mentre il restante 94,35%, della risorsa idrica proviene da captazioni (44 pozzi) ubicate *«in un acquifero poroso, caratterizzato da un'alta produttività e, nel caso della pianura di Lucca, dall'assenza di una "copertura" impermeabile (acquifero freatico)»*, tanto da essere stata in passato interessata da superamenti tabellari (per sostanze come Ferro, Piombo, Boro, Arsenico, Nitriti, Nitrati, Tetra e tricloroetilene), contaminazione da terbutilazina, presenza di *Escherichia coli* e di enterococchi e, seppure in misura minima, di PFAS, tutti fenomeni ragionevolmente ricondotti dall'Amministrazione alla pressione antropica

sull'area sovrastante la falda, all'interconnessione con il fiume Serchio, alla non completa copertura del territorio con la rete fognaria e alla presenza di siti attivi di bonifica.

E se, come sostenuto dall'Amministrazione comunale ricorrente, i fenomeni rilevati dall'Autorità nella relazione istruttoria sono stati tutti risolti attraverso l'adozione di misure adeguate a scongiurare rischi per la salute umana, a escludere la fondatezza delle censure formulate dal Comune di Lucca è la circostanza in sé che la parte più consistente della risorsa idrica gestita in autonomia (oltre il 94%) non possiede le qualità innegabilmente di pregio delle sorgenti del Nottolini o del pozzo Le Vene (caratterizzati dalla captazione da acquiferi in roccia ubicati in aree pedecollinari con scarsa antropizzazione e in specifici contesti idrogeologici), provenendo da una falda freatica non separata dalla sovrastante area antropizzata da una copertura impermeabile e, quindi, soggetta a episodi di contaminazione come quelli in passato rilevati ed esposta ai fattori di vulnerabilità legati alla connessione con il bacino del Serchio, il mantenimento delle cui condizioni esula dalle competenze del Comune di Lucca, essendo legato alla buona gestione delle acque del tratto a monte del corpo idrico.

19. – L'infondatezza delle doglianze relative alla valutazione della insussistenza del requisito dell'«*approvvigionamento idrico da fonti qualitativamente pregiate*» è di per sé sufficiente per la reiezione dell'intero ricorso del Comune di Lucca, in considerazione della già richiamata connotazione del provvedimento impugnato come atto a motivazione plurima.

Per esigenze di completezza del giudizio possono farsi alcune sintetiche considerazioni in ordine alle valutazioni svolte dall'Autorità idrica in ordine agli altri due requisiti previsti dall'art. 147, co. 2-*bis*, lett. *b*), del d.lgs. n. 152/2006.

19.1. – La seconda caratteristica che deve ricorrere ai sensi dell'art. 147, co. 2-*bis*, lett. *b*), del d.lgs. n. 152/2006 affinché la gestione in forma autonoma possa essere fatta salva è costituita dall'alimentazione del sistema idrico da «*sorgenti ricadenti in parchi naturali o aree naturali protette ovvero in siti individuati come beni*

paesaggistici ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42».

19.1.1. – L’Autorità idrica toscana, dopo aver escluso dalla considerazione i pozzi, ha ritenuto di non ravvisare la sussistenza del requisito in ragione della esiguità del numero di sorgenti (14 su 73) localizzate in siti oggetto di vincolo paesaggistico correlato non a valori meramente estetici, panoramici o monumentali, ma ad esigenze di tutela delle caratteristiche di naturalità e di protezione specifica della sorgente, analoga a quella prevista per i parchi e le aree naturali protette, e della irrisorietà del loro contributo (nell’ordine dello 0,25% nel 2023) rispetto al volume complessivo della risorsa idrica gestita da GEAL.

19.1.2. – Al riguardo, il Comune di Lucca contesta la limitazione della considerazione alle sole sorgenti e l’esclusione dei pozzi, deduce che l’Autorità idrica non avrebbe tenuto conto del fatto che tutte le sorgenti e gran parte dei pozzi del Comune di Lucca ricadono in aree di notevole interesse pubblico ai sensi del d.lgs. n. 42/2004 e si duole della mancata considerazione le sorgenti di Liggeri (non essendo il criterio della discontinuità di utilizzo previsto dalla normativa vigente) e delle sorgenti del Nottolini (dal momento che le fontane pubbliche alimentate da dette sorgenti devono ritenersi comprese a pieno titolo nell’infrastruttura acquedottistica).

Inoltre, secondo il Comune, l’Autorità idrica non avrebbe tenuto conto del fatto che la vigente normativa non prevede alcun limite quantitativo minimo al numero delle sorgenti ricadenti in aree protette, né percentuali minime di acque derivate.

Infine, l’Amministrazione comunale ricorrente si duole del fatto che i criteri posti a fondamento del diniego sarebbero ingiustificatamente discriminatori, avendo la stessa Autorità idrica toscana riconosciuto la salvaguardia della gestione al Comune di Zeri (MS), nonostante il suo intero territorio non ricada in parchi o aree naturali formalmente e ufficialmente identificate come SIC o ZCS o ZPS.

19.1.3. – Nemmeno le doglianze relative al secondo requisito meritano

condivisione.

La già ricordata necessità di un'interpretazione rigorosa e restrittiva delle condizioni del riconoscimento della gestione in forma autonoma in via derogatoria ed eccezionale rispetto alla regola della gestione unitaria induce a ritenere che, coerentemente con la formulazione testuale della disposizione di cui all'art. 147, co. 2-*bis*, del d.lgs. n. 152/2006, la caratteristica consistente nella localizzazione in parchi naturali o aree naturali protette o in siti individuati come beni paesaggistici deve riguardare le “*sorgenti*” di approvvigionamento della risorsa idrica, e non anche i pozzi, che dunque sono stati correttamente esclusi dalla considerazione da parte dell'Autorità idrica.

Le quattordici sorgenti considerate dall'Autorità idrica sono proprio le dodici sorgenti del Nottolini e le due sorgenti Liggeri e l'esiguità (appena lo 0,25%) del loro apporto al volume della risorsa idrica gestita da GEAL – dato ragionevolmente posto dall'Autorità a motivazione della ritenuta insussistenza del requisito – non è stata contestata dalla parte ricorrente.

Alla luce della *ratio* che complessivamente ispira la disciplina dell'organizzazione territoriale del servizio idrico integrato – consistente, anche nelle ipotesi di salvaguardia, nel miglioramento della gestione del servizio idrico integrato e nel perseguimento di una maggiore efficienza gestionale e di una migliore qualità del servizio all'utenza –, è poi da ritenersi corretta la lettura del dato normativo fatta propria dall'Autorità idrica nell'interpretare le diverse ipotesi di localizzazione previste («*in parchi naturali o aree naturali protette ovvero in siti individuati come beni paesaggistici ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42*») come necessariamente accomunate dalle esigenze di tutela presidiate dai provvedimenti vincolistici, di talché, come per i parchi naturali e le aree naturali protette, anche l'individuazione come beni paesaggistici ai sensi del d.lgs. n. 42/2004 deve essere correlata alla tutela delle caratteristiche di naturalità o di protezione specifica della sorgente, e non legata soltanto a valori meramente estetici, panoramici o monumentali, come tali del tutto

irrilevanti per le finalità perseguite dal legislatore con la specifica disciplina in esame.

Quanto alla censura di disparità di trattamento rispetto alla salvaguardia della gestione in forma autonoma riconosciuta al Comune di Zeri, deve ricordarsi che per costante giurisprudenza, il vizio di eccesso di potere per disparità di trattamento postula, per il suo apprezzamento, la perfetta identità delle situazioni poste a raffronto, la cui prova rigorosa deve essere fornita dalla parte interessata (cfr., tra le tante, Cons. Stato, sez. VI, 20 maggio 2025, n. 4302; Id., sez. VII, 23 marzo 2023, n. 2959; Id., sez. V, 10 novembre 2022, n. 9877).

Nel caso di specie, detta prova non è stata fornita dall'Amministrazione ricorrente, che si è limitata a depositare in giudizio una nota a mezzo PEC dell'Autorità idrica toscana del 28.07.2017 e il documento ad essa allegato, dai quali non si evince alcunché a sostegno della insussistenza, nel caso del Comune di Zeri, del requisito di cui si discute (cfr. doc. 30, all. n. 2 della produzione del 24.09.2025). Anzi, la perfetta identità delle due situazioni è esclusa dal fatto che, secondo quanto dedotto dalla parte controinteressata senza che la circostanza sia stata specificamente contestata dall'Amministrazione ricorrente, il Comune di Zeri ha una popolazione inferiore a i 1.000 abitanti, elemento che assume specifico rilievo per i fini che qui interessano, dal momento che l'art. 147, co. 2-*bis*, del d.lgs. n. 152/2006 prevede alla lett. a) una distinta ipotesi di salvaguardia della gestione autonoma per i comuni montani di tali dimensioni demografiche.

19.2. – Quanto, infine, al terzo requisito necessario per il riconoscimento della salvaguardia della gestione autonoma, consistente nell'«*utilizzo efficiente della risorsa e tutela del corpo idrico*», possono farsi le considerazioni che seguono.

19.2.1. – Per il profilo adesso considerato, la relazione istruttoria posta dall'Autorità idrica a fondamento del provvedimento impugnato evidenzia, essenzialmente, le seguenti due criticità:

- una copertura fognaria non ottimale, risultando prive di copertura zone nelle quali

sono insediate oltre 6.000 utenze (pari a 12.000 abitanti), alcune delle quali di particolare rilievo in termini di carico urbanistico e di prossimità con gli impianti di captazione delle risorse idriche che alimentano la rete acquedottistica;

- un livello sub-ottimale di gestione della risorsa idrica in termini di perdite della rete acquedottistica, in termini sia lineari sia percentuali, con peggioramenti degli indicatori registrati in particolare nel biennio 2022-2023.

Si tratta di criticità per il cui superamento, secondo le valutazioni dell'Autorità idrica toscana, sarebbero necessari investimenti di entità tale da non poter essere sostenuta da una gestione limitata al solo territorio comunale e da rendere ancor più necessaria la gestione unitaria.

19.2.2. – Il Comune di Lucca contesta le valutazioni dell'Autorità idrica, rilevando che le condizioni (richiamate dal Ministero nel citato parere n. 7069 del 2016) affinché il corpo idrico possa considerarsi “tutelato” (consistenti nel fatto che il Comune non ricada in un agglomerato o in un'area sensibile oggetto di procedure di infrazione comunitaria per la mancata conformità alla direttiva 91/271/CEE e che la gestione del servizio sia in grado di attuare le misure individuate nei piani di gestione delle acque ai fini del raggiungimento degli obiettivi di qualità ambientale fissati dalla direttiva 2000/60/CE) sarebbero soddisfatte con riguardo alla gestione di GEAL, dal momento che il Comune di Lucca non ricade in area oggetto di procedura di infrazione comunitaria e che nel sistema di premialità ARERA la stessa gestione avrebbe raggiunto la classe A per i macro-indicatori M2, M3, M4, M5, M6 e la classe B per il macro-indicatore M1, ponendosi al vertice delle categorie tra tutti i gestori operanti su territorio regionale e nazionale.

Con riferimento alle perdite di rete ed al funzionamento del sistema fognario, il Comune ricorrente deduce che il valore delle perdite, in realtà, è inferiore a quello stimato dall'Autorità idrica, essendo certificato nel valore del 14%, e che la copertura fognaria sarebbe prossima al 94%, non potendo dunque ritenersi sub-ottimale se paragonata alla copertura media nazionale dell'89% e se si considera che al Comune di Toano (in provincia di Reggio Emilia) è stata riconosciuta la

salvaguardia della gestione autonoma, pur in presenza di una copertura fognaria inferiore a quella di Lucca.

19.2.3. – Nemmeno con riguardo alla terza condizione per il riconoscimento della salvaguardia della gestione le argomentazioni del Comune ricorrente sono persuasive.

Il già citato parere del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare n. 7069 del 2016 attribuisce rilevanza, in relazione all'efficiente utilizzo della risorsa, alla minimizzazione delle perdite di rete, che il d.P.C.M. del 4.03.1996 (all. 1, punto 5.5) ritiene tecnicamente accettabili nelle reti di adduzione e in quelle di distribuzione in una misura non superiore al 20%.

Come rilevato dall'Autorità idrica nella relazione istruttoria e nelle difese in giudizio, la norma contenuta nel punto 5.5 dell'allegato 1 del d.P.C.M. del 4.03.1996 richiede che sia data distinta considerazione alle perdite della rete di adduzione (l'infrastruttura dedicata al trasporto dell'acqua, mediante grandi condotte, da una sorgente fino al punto di accumulo/trattamento) e a quelle della rete di distribuzione (l'infrastruttura attraverso la quale la risorsa idrica è condotta, attraverso una rete capillare di tubazioni più piccole, dal punto di accumulo/trattamento direttamente alle utenze finali).

É di intuitiva evidenza che, mentre la rete di adduzione è, per sue caratteristiche strutturali, intrinsecamente più efficiente, quella di distribuzione, più estesa, ramificata e capillare, lo è molto meno e richiede interventi puntuali di manutenzione più onerosi per il gestore.

Il Comune di Lucca sostiene che il valore delle perdite di risorsa idrica nella gestione di GEAL sarebbe inferiore al 14%, valore però riferibile all'infrastruttura di rete nel suo insieme, comprensivo anche della rete di adduzione, oltre che della condotta, della lunghezza di circa 11 km, con la quale la risorsa è trasferita a Pisa e a Livorno (cfr. doc. 30, all. n. 3 della produzione del 24.09.2025, ove si fa improprio riferimento alle reti di “*distribuzione*” delle acque destinate ai Comuni di

Pisa e Livorno, nei quali in vero GEAL non gestisce la rete di distribuzione).

Nella relazione istruttoria il dato delle perdite è riferito alla rete di distribuzione gestita da GEAL nel territorio comunale di Lucca, evidenziandosi che «i 590 km circa di rete di distribuzione comunale presentano anche dai dati 2024 inviati dal gestore GEAL un livello di perdite percentuali superiore al 30%, livello che non può evidentemente essere identificato come ottimale».

E risulta che, in relazione al biennio 2022-2023, con la delibera n. 225 del 27.05.2025 l'ARERA ha irrogato a GEAL una penale di €325.025,00 per il Macro-indicatore M1-Perdite idriche.

Con riguardo alla questione della copertura fognaria, tenuto conto dei criteri che la legge pone in relazione alla salvaguardia e delle finalità di gestione efficiente delle risorse idriche, deve escludersi che possa rilevare, nel senso voluto dal Comune ricorrente, la circostanza che il valore medio nazionale di copertura fognaria sia inferiore a quello del territorio lucchese, così come privo di qualsiasi rilevanza è il fatto che l'ente di governo di un diverso ambito abbia riconosciuto la salvaguardia della gestione in forma autonoma a un comune con copertura fognaria inferiore a quella di Lucca, situato nella provincia di Reggio Emilia.

Assumono invece rilevanza, al riguardo, la circostanza, rilevata nella relazione istruttoria dell'Autorità idrica, che le carenze del sistema fognario si concentrano maggiormente nella zona del c.d. "Oltre Serchio", vocata proprio alla captazione delle acque destinate all'alimentazione dell'acquedotto, e il fatto che l'Amministrazione comunale ricorrente non abbia fornito all'Autorità procedente alcuna indicazione sulla consistenza delle utenze delle aree non servite da fognatura, sulle autorizzazioni rilasciate e sulle tipologie di trattamento dei reflui in essere.

20. – Le ragioni dell'infondatezza del primo motivo evidenziate nei punti precedenti, oltre a rendere superflui gli adempimenti istruttori – consulenza tecnica d'ufficio o verifica – richiesti da parte ricorrente, sono sufficienti a giustificare il rigetto del ricorso, essendosi l'Autorità idrica toscana determinata al diniego del

riconoscimento della gestione in forma autonoma del servizio idrico nel Comune di Lucca per l'accertata insussistenza dei requisiti richiesti dall'art. 147, co. 2-*bis*, lett. *b*), del d.lgs. n. 152/2006 e senza che possano assumere specifico rilievo, ai fini della definizione dell'istanza di riconoscimento della salvaguardia, i rapporti tra il Comune di Lucca e Gaia e la situazione economico-finanziaria di quest'ultima, oggetto dei motivi di ricorso secondo e terzo.

21. – In conclusione, il ricorso del Comune di Lucca deve essere respinto perché infondato.

22. – Le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna l'Amministrazione ricorrente al pagamento delle spese di lite in favore delle parti resistenti, per ciascuna di esse liquidate nella misura di €3.000,00 (euro tremila/00) oltre oneri ed accessori di legge.

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

Così deciso in Firenze nella camera di consiglio del giorno 19 marzo 2026 con l'intervento dei magistrati:

Silvia La Guardia, Presidente

Pierpaolo Grauso, Consigliere

Davide De Grazia, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Davide De Grazia

IL PRESIDENTE
Silvia La Guardia

IL SEGRETARIO