

**TAR CAMPANIA - NAPOLI**

**RICORSO** nell'interesse del **Comune di Castel Volturno (CF 01798300610)**, in persona del Sindaco pro tempore, legale rappresentante, con sede presso la casa comunale, rappresentato e difeso dall'avv. Lucio Perone (CF PRNL78H12L259K, fax 08119308284, pec [lucio.perone@ordineavvocatita.it](mailto:lucio.perone@ordineavvocatita.it)) e dall'avv. Nemo Dardano (CF DRDNME92E09F839L), con gli stessi elettivamente domiciliato in Napoli, Via G. Porzio n. 4, Centro Direzionale, Isola G/8 presso lo studio dell'avv. Lucio Perone, nonché al domicilio digitale [lucio.perone@ordineavvocatita.it](mailto:lucio.perone@ordineavvocatita.it) e [nemodardano@avvocatinapoli.legalmail.it](mailto:nemodardano@avvocatinapoli.legalmail.it), in virtù di procura in calce e su foglio separato e di decreto di conferimento incarico che si versa in atti;

contro **EIC ENTE IDRICO CAMPANO**, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, con sede legale in Via A. De Gasperi, 28 Piano II - Napoli (NA), CF: 08787891210, nonché domicilio digitale all'indirizzo pec primario [protocollo@pec.enteidricocampano.it](mailto:protocollo@pec.enteidricocampano.it), estratto da INPA;

nonché nei confronti di **REGIONE CAMPANIA**, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, C.F. 80011990639, con sede in Napoli, Via Santa Lucia n. 81, domiciliato all'indirizzo pec [avvocatura@pec.regione.campania.it](mailto:avvocatura@pec.regione.campania.it) estratto da REGINDE;

nonché nei confronti di **ITL (Idrico Terra di Lavoro) S.p.A.**, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, P.IVA 00100070614, con sede in Caserta, Via Lamberti Fab. A/4, domiciliato all'indirizzo pec [protocollo@pec.itlspa.it](mailto:protocollo@pec.itlspa.it) estratto da INIPEC;

**per l'annullamento e la nullità, previa adozione di adeguate misure cautelari**, anche ai sensi dell'art. 55, comma 10, c.p.a., della determinazione n. 499 del 5 settembre 2025, con la quale il direttore generale dell'EIC Ente Idrico Campano ha adottato la determina di conclusione negativa della conferenza, nonché di tutti gli atti presupposti, connessi, consequenziali, presupposti, comunque lesivi degli interessi del Comune ricorrente, ivi compresi i verbali della conferenza, nonché, ove lesive e nel senso che verrà meglio chiarito *infra*, le delibere EIC n. 56/2022 e 26/2025, ove intese nel senso di costituire il presupposto del mancato trasferimento del servizio idrico del Comune di Castel Volturno al soggetto unico gestore del Distretto di Caserta;

**nonché per l'accertamento** dell'obbligo di concludere la conferenza di servizi con determinazione di conclusione positiva in ragione degli assensi espressi (in forma esplicita o implicita) da partecipanti

nonché per la **condanna** al risarcimento di tutti i danni, patrimoniali e non patrimoniali, anche conseguenti al ritardo nel trasferimento del servizio idrico del Comune di Castel Volturno al soggetto unico gestore del Distretto di Caserta.

## FATTO

### Premessa - antefatto.

#### 1. Il quadro normativo di riferimento.

1.1. Il d.lgs. n. 152/2006 (Testo Unico Ambientale) ha introdotto due principi fondamentali in materia di gestione del servizio idrico integrato:

a) il trasferimento delle competenze, originariamente in capo agli enti locali, in favore degli enti di governo d'ambito istituiti dalle competenti Regioni per ciascun ambito territoriale ottimale;

b) il principio di **unicità** della gestione del servizio per ciascun ambito territoriale ottimale.

In particolare, l'art. 147 del d.lgs. n. 152/2006 stabilisce:

- al comma 1, che *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;*
- al comma 2, che *le regioni possono 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: (...) b) **unicità della gestione**;*
- al comma 3, che *“qualora 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" (cd. ambiti distrettuali).*

A sua volta, l'art. 149-bis del medesimo decreto dispone che *l'ente di governo dell'ambito, nel rispetto del piano d'ambito (approvato dall'ente di governo ai sensi dell'art. 149) e del principio di unicità della gestione per ciascun ambito territoriale ottimale, delibera la forma di gestione fra quelle previste dall'ordinamento europeo provvedendo, conseguentemente, all'affidamento del servizio nel rispetto della normativa nazionale in materia di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica.*

Infine, con riferimento alle gestioni del servizio esistenti, l'art. 172 del d.lgs. n. 152/2006 prevede che, *al fine di garantire il rispetto del principio di unicità della gestione all'interno dell'ambito territoriale ottimale, il gestore del servizio idrico integrato subentra, alla data di entrata in vigore della presente disposizione, agli ulteriori soggetti operanti all'interno del medesimo ambito territoriale.*

**1.2.** La Regione Campania ha recepito tale normativa nazionale con la legge regionale n. 15 del 2 dicembre 2015. In particolare:

- ha stabilito che l'ambito territoriale ottimale del servizio idrico integrato coincide con l'intero territorio regionale, suddiviso nei seguenti ambiti distrettuali:

- a) Napoli Città, corrispondente al Comune di Napoli;
  - b) Napoli Nord, comprendente trentuno Comuni della Città Metropolitana di Napoli;
  - c) Sarnese - Vesuviano, comprendente cinquantanove Comuni della Città Metropolitana di Napoli e diciassette della Provincia di Salerno;
  - d) Sele, comprendente centoquarantadue Comuni della Provincia di Salerno, due della Provincia di Avellino e uno della Provincia di Napoli;
  - e) Caserta, comprendente tutti i Comuni della Provincia di Caserta;
  - f) Calore Irpino, comprendente tutti i Comuni della Provincia di Benevento e centodiciassette della Provincia di Avellino;
- ha istituito l'Ente Idrico Campano (EIC) quale ente di governo d'ambito, cui partecipano obbligatoriamente tutti i Comuni del territorio regionale;

- ha attribuito all'EIC il compito di affidare, per ciascun ambito distrettuale, la gestione del servizio idrico integrato a un soggetto gestore unico, in coerenza con la normativa nazionale e comunitaria;
- ha stabilito che il gestore individuato subentra ai soggetti già operanti nell'ambito distrettuale di riferimento.

**1.3.** Con l'art. 14 del d.l. n. 115/2022, il legislatore nazionale ha imposto agli enti di governo dell'ambito che non abbiano ancora provveduto all'affidamento del servizio idrico integrato ai sensi dell'art. 149-bis d.lgs. n. 152/2006 di adottare gli atti di competenza entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del medesimo decreto. In caso di inerzia, è previsto l'intervento sostitutivo del Presidente della Regione, che provvede all'affidamento entro sessanta giorni.

\*\*\*

## ***2. L'affidamento a ITL S.p.A. quale gestore unico del servizio idrico integrato per l'ambito distrettuale di Caserta.***

**2.1.** L'Ente Idrico Campano, con deliberazione del 22 dicembre 2021, ha approvato il Piano d'Ambito Regionale, nel quale è stato espressamente evidenziato che:

- il d.lgs n. 152/06 e la legge regionale n. 15/2005, prevedono l'affidamento ad un **unico gestore** delle opere del servizio idrico integrato in ambito distrettuale ai fini di efficienza, efficacia ed economicità della gestione;
- lo stato del servizio idrico integrato in Campania è caratterizzato da un'estrema **frammentazione gestionale**, con la sola eccezione dell'ambito distrettuale Sarnese-Vesuviano, l'unico in cui il servizio idrico integrato è stato affidato nel 2002 a un gestore unico, Gori S.p.A.. I restanti ambiti distrettuali, al contrario, sono interessati da una diffusa **assenza di integrazione del servizio idrico** e da un importante numero di gestori in economia (attraverso la tipica ed ormai cessata ex lege gestione a scala comunale operata in maniera diretta dalle amministrazioni comunali a volte estesa solo ad alcuni segmenti del servizio idrico integrato).

**2.2.** Nella prospettiva di superare tale frammentazione, il Consiglio di Distretto Caserta, con deliberazione del 25 ottobre 2022, ha approvato il Preliminare del Piano d'Ambito Distrettuale e ha indicato in ITL S.p.A. il gestore unico dell'intero ambito distrettuale.

In conformità a tale indicazione, il Comitato Esecutivo dell'EIC, con deliberazione

n. 56 del 26 ottobre 2022, ha disposto l'affidamento diretto della gestione del SII per l'ambito distrettuale Caserta alla società ITL S.p.A., individuata quale soggetto *in house* dei Comuni del distretto. Il Preliminare di Piano è stato posto a base del rapporto concessorio, ed è stata fissata la durata dell'affidamento fino al 31 dicembre 2027, con facoltà di eventuale estensione nei limiti di legge.

In attuazione di quanto disposto, in data 24 maggio 2023 è stata sottoscritta la convenzione di gestione tra EIC e ITL S.p.A.

Successivamente, con deliberazione n. 01 del 29 giugno 2023, il Consiglio di Distretto Caserta ha approvato il Piano d'Ambito Distrettuale definitivo, confermando la forma gestionale interamente pubblica e l'affidamento del servizio in favore di ITL S.p.A.

**2.3.** Ne è conseguito che i Comuni ricadenti all'interno dell'ambito distrettuale di Caserta sono stati formalmente chiamati a procedere, mediante apposita conferenza di servizi, alla devoluzione della gestione del SII in favore del gestore unico ITL.

**2.4.** In tale contesto, il Comune di Castel Volturno ha attivato, sin dai primi mesi del 2024, un'intensa interlocuzione con l'EIC, finalizzata a perfezionare il trasferimento del proprio SII in favore del predetto gestore. Tale operazione riveste un rilievo strategico per l'amministrazione comunale, rappresentando una misura correttiva strutturale prevista nel Piano di riequilibrio finanziario pluriennale *ex art.* 243-bis del d.lgs. n. 267/2000, approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 35 del 2 dicembre 2024 (in un momento in cui, come si vedrà *infra*, risultava fissato il subentro di ITL nel SSI dell'ente per il 1° gennaio 2025).

Invero, il trasferimento della gestione del SII al gestore unico ITL, oltre a garantire una maggiore efficienza e qualità del servizio, permetterebbe un rilevante contenimento della spesa pubblica e la conseguente dismissione della partecipata comunale Volturno Multiutility (attuale gestore del SII per il Comune ricorrente), società con enormi carenze strutturali e organizzative.

\*

**Le vicende che hanno portato all'instaurazione del presente giudizio.**

**3. La conferenza di servizi indetta per il subentro di ITL nella gestione del SII del Comune di Castel Volturno.**

**3.1.** Con nota prot. n. 19714 del 7 agosto 2024, EIC ha indetto una conferenza di

servizi volta a disciplinare il subentro del gestore unico ITL nella gestione del servizio idrico integrato del Comune di Castel Volturno.

Alla conferenza hanno partecipato, quali amministrazioni e soggetti coinvolti: l'Ente Idrico Campano, il Comune di Castel Volturno, la società Volturno Multiutility (in liquidazione) e ITL.

**3.2.** La prima riunione si è svolta il 28 agosto 2024, seguita da ulteriori sedute in data 30 settembre, 4 novembre e 2 dicembre 2024. Già nel corso della prima riunione, era stato chiaramente evidenziato l'obiettivo di procedere nei tempi più brevi possibili al subentro operativo di ITL S.p.A. nella gestione del servizio.

L'oggetto della conferenza è stato puntualmente circoscritto nei seguenti punti:

- definizione della data di subentro di ITL nella gestione del SII comunale;
- definizione dello stato di consistenza delle infrastrutture da trasferire in concessione d'uso a ITL;
- valutazione dell'eventuale trasferimento di personale ai sensi dell'art. 173 del d.lgs. n. 152/2006;
- determinazione dell'importo del rimborso relativo alle rate dei mutui contratti dal Comune per opere del SII oggetto di trasferimento;
- definizione dell'elenco dei contratti in essere per la gestione del servizio, con analisi delle eventuali criticità;
- analisi delle tariffe applicate dal Comune, del livello di morosità e della presenza di fondi accantonati ex art. 14 della legge regionale n. 16/1994.

**3.3.** Nel corso delle sedute è stato delineato il quadro complessivo della situazione (cfr. stato di consistenza delle infrastrutture da trasferire; personale in servizio da trasferire; equilibrio economico-finanziario della gestione del servizio, etc.), ivi comprese le criticità da superare ai fini del subentro operativo di ITL. In particolare, la criticità principale riguardava l'impianto di depurazione sito in località Bagnara, sottoposto a sequestro giudiziario per la necessità di adeguamento strutturale.

**3.4.** A ogni modo, le questioni sollevate sono state ritenute risolvibili, tanto che nella seduta del 4 novembre 2024 è stata concordemente individuata la data del **1° gennaio 2025** per il subentro di ITL S.p.A. nella gestione del SII del Comune di Castel Volturno (cfr. verbale della seduta del 4 novembre 2024: *i presenti*

concordano che ricorrono le condizioni per prevedere il subentro di ITL S.p.A. nella gestione del servizio [...] dal 1° gennaio 2025).

3.5. Tuttavia, all'esito della riunione del 2 dicembre 2024 - che, sebbene formalmente convocata per la conclusione del procedimento (cfr. terzultimo capoverso del verbale del 4 novembre 2024), si è rivelata ancora meramente interlocutoria e nella quale era stata già calendarizzata una successiva seduta per il 16 dicembre 2024, poi mai tenutasi - la conferenza ha registrato un'improvvisa e ingiustificata stasi.

3.6. Solo diversi mesi dopo, con nota del 9 maggio 2025 (indirizzata alla Prefettura di Caserta e, per conoscenza, alla Regione Campania, al Comune di Castel Volturno, a Volturno Multiutility e a ITL S.p.A.), l'EIC ha dichiarato che la conferenza, *allo stato, non ha proseguito i lavori per il 16 dicembre in quanto si è in attesa di acquisire la delibera di programmazione regionale con la quale l'intervento per l'adeguamento dell'impianto [...] trova copertura finanziaria*. E ha aggiunto che *non appena tale delibera verrà adottata dalla Regione Campania si procederà a riprendere i lavori della conferenza per pervenire al completamento della procedura di subentro*.

Con successiva nota del 19 maggio 2025 (trasmessa in riscontro a una richiesta di aggiornamento del Comune), di tenore analoga a quella del 9 maggio, EIC ha precisato che *la conferenza, allo stato, risulta sospesa* (pur in assenza di qualsiasi formale provvedimento di sospensione e/o comunicazione al Comune), ribadendo l'attesa per l'intervento regionale.

3.7. Successivamente, con deliberazione della Giunta Regionale della Campania n. 278 del 21 maggio 2025, è stata formalmente programmata la copertura finanziaria dell'intervento di adeguamento dell'impianto di depurazione in località Bagnara.

A seguito di tale atto, la conferenza è stata riconvocata per il 13 giugno 2025.

Tuttavia, ITL ha chiesto un rinvio della seduta, rappresentando che i propri uffici erano impegnati in attività indifferibili connesse alla presentazione, presso il Tribunale di Santa Maria Capua Vetere, di una domanda di accesso a misure protettive e - se del caso - cautelari, ai sensi degli artt. 39 e 44, co. 1, lett. a), nonché degli artt. 54 e 55 del codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza (CCII). La società ha altresì precisato laconicamente che l'esito della procedura inciderà in modo determinante sul subentro nel servizio.

3.8. Dunque, nel verbale della riunione del 13 giugno 2025, si è preso atto della situazione ed è stata prospettata la convocazione a breve di una nuova seduta per l'approfondimento delle questioni sollevate da ITL.

3.9. Sennonché, nonostante un successivo sollecito trasmesso dal Comune di Castel Volturno in data 20 giugno 2025 (indirizzato a EIC, Regione Campania e Prefettura di Caserta), l'EIC ha trasmesso, con nota del 5 settembre 2025, la determinazione n. 499/2025, con la quale ha dichiarato conclusa con esito negativo la conferenza di servizi per il subentro di ITL S.p.A. nella gestione del SII del Comune di Castel Volturno.

Le motivazioni addotte nella determina si fondano sulle seguenti circostanze:

- la presa d'atto della comunicazione del 13 giugno 2025, con cui ITL ha rappresentato la presentazione di un'istanza per misure protettive *ex* CCII;
- la considerazione che il subentro del gestore nel Comune, trattandosi di atto straordinario, richiederebbe la valutazione dei commissari nominati dal Tribunale, nonché dello stesso organo giudiziario, con tempi di definizione ritenuti non compatibili con la prosecuzione della conferenza.

In conclusione, la determina dispone la **chiusura negativa della conferenza di servizi**, rinviando (*sine die*) ogni determinazione successiva all'acquisizione delle valutazioni del Tribunale di Santa Maria Capua Vetere nell'ambito della procedura concorsuale avviata da ITL.

3.10. È opportuno evidenziare – benché tale circostanza non sia formalmente richiamata nella determina n. 499/2025 e, dunque, almeno apparentemente non ne costituisca presupposto – che, con deliberazione n. 26 del 27 agosto 2025, il Comitato Esecutivo dell'EIC ha approvato la modifica della forma di gestione del servizio precedentemente individuata come “interamente pubblica” in una forma “mista pubblico/privata”, con partecipazione pubblica maggioritaria (55%).

Tale deliberazione è intervenuta in attuazione della delibera del Consiglio di Distretto “Caserta” n. 1 del 4 agosto 2025, e ha confermato la permanenza di ITL quale gestore unico, prevedendo tuttavia la partecipazione al capitale sociale di soggetti privati fino alla misura del 45%, previa modifica della convenzione di gestione.

Le ragioni ufficialmente poste a fondamento della modifica della forma gestionale



non fanno riferimento alla situazione debitoria di ITL, bensì a criticità operative rilevate “nel primo periodo di gestione”, riconducibili al precario stato delle infrastrutture e alla necessità di riorganizzare il modello gestionale.

\*

I provvedimenti impugnati sono illegittimi per i seguenti

### MOTIVI

#### **1. Violazione degli artt. 147, 149-bis, 172 del d.lgs. n. 152/2006. Violazione della l.r. Campania n. 15/2015.**

**1.1.** Come già ricostruito “in fatto”, nell’ambito distrettuale Caserta l’Ente Idrico Campano ha individuato ITL S.p.A. quale gestore unico e ha dato corso all’affidamento e alla convenzione di gestione.

In tale quadro, la conferenza di servizi relativa al Comune di Castel Volturno non aveva natura “selettiva” o “discrezionale” sull’assetto della *governance*, ma mera funzione attuativa e strumentale al subentro del gestore unico nelle forme e nei tempi coerenti con il Piano e con la convenzione.

La determina n. 499/2025, chiudendo negativamente la conferenza e arrestando il subentro, scardina in concreto l’assetto vincolato definito dalla normativa statale e regionale e dagli atti generali dell’EIC, trasformando la conferenza da modulo esecutivo a **sede surrettizia di rimessa in discussione dell’unicità della gestione**.

**1.2.** La chiusura negativa (così come l’eventuale differimento *sine die* del subentro) produce l’effetto - giuridicamente non ammissibile - di mantenere Castel Volturno fuori dal perimetro di gestione del gestore unico distrettuale.

Ne derivano:

- una frammentazione gestionale vietata dal principio di unicità (che impone la gestione unitaria per tutti i Comuni del distretto);
- una disparità di trattamento tra Comuni dello stesso ambito distrettuale, senza alcuna base normativa;
- un *vulnus* all’equilibrio del Piano d’Ambito e all’affidamento posto in essere (che presuppongono il subentro sull’intero distretto);
- un pregiudizio all’interesse pubblico perseguito dal legislatore statale e regionale

(efficienza, efficacia, economicità, integrazione del servizio).

**1.3.** Eventuali criticità del gestore (anche sopravvenute) - organizzative, economico-finanziarie o operative - devono essere affrontate con gli strumenti propri previsti dall'ordinamento e dagli atti di affidamento (poteri di vigilanza e controllo, misure di salvaguardia del servizio, eventuale rinegoziazione/adeguamento della convenzione, ovvero esercizio del potere di autotutela), ma non possono ricadere sugli enti locali (rispetto ai quali va sempre garantito il principio di unicità nella gestione del servizio).

Non è consentito, infatti, utilizzare l'esito della conferenza di un singolo Comune per produrre un'"area grigia" fuori dall'affidamento distrettuale, contraddicendo la funzione stessa del modulo gestionale e aggirando il vincolo di unicità imposto dal d.lgs. n. 152/2006 e dalla l.r. n. 15/2015.

**1.4.** La decisione di "chiudere negativamente" la conferenza è, inoltre, incoerente con gli atti dell'EIC che hanno: **(i)** individuato ITL quale gestore unico del distretto Caserta; **(ii)** approvato Piano, atti di affidamento e convenzione; **(iii)** previsto il subentro su tutti i Comuni del distretto.

Una volta che EIC ha esercitato le proprie prerogative generali, il livello attuativo non può frustrare l'assetto di *governance* stabilito.

**1.5.** Pertanto, la determina che ha chiuso negativamente la conferenza:

- viola i principi di trasferimento delle competenze all'ente d'ambito e di unicità della gestione fissati dalla normativa statale e regionale;
- elude la funzione attuativa della conferenza, trasformandola in strumento per creare un'eccezione territoriale non consentita;
- è affetta da illogicità e incoerenza rispetto al Piano d'Ambito e agli atti di affidamento.

\*\*\*

## **2. Violazione dell'art. 14-ter l. n. 241/1990 sotto più profili.**

**2.1.** La conferenza di servizi indetta da EIC per il subentro di ITL nella gestione del SII del Comune di Castel Volturno, nonché il relativo esito conclusivo, risultano viziati da plurime violazioni della disciplina posta dalla legge n. 241/1990 (cfr. art. 14-ter).

## 2.2. Preliminarmente, giova richiamare il quadro normativo di riferimento.

La legge sul procedimento amministrativo distingue tra conferenza semplificata o asincrona (art. 14-*bis*) e conferenza simultanea o sincrona (art. 14-*ter*). Quest'ultima, che è la forma applicata nel caso di specie, impone che la prima riunione si tenga alla data fissata al momento dell'indizione e che i lavori si concludano non oltre quarantacinque giorni da tale riunione, ovvero entro novanta giorni qualora partecipino amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali o della salute dei cittadini.

All'esito dell'ultima riunione e, comunque, non oltre gli anzidetti termini, l'amministrazione procedente è tenuta ad adottare la determinazione motivata di conclusione della conferenza, necessariamente fondata sulle posizioni prevalenti emerse nel corso dei lavori. Il legislatore equipara ad assenso senza condizioni – e dunque vincolante ai fini della decisione conclusiva – la mancata partecipazione, la mancata espressione di posizione, nonché il dissenso non motivato o riferito a questioni estranee all'oggetto della conferenza (art. 14-*ter*, comma 7).

Pertanto, la conferenza di servizi costituisce un modulo procedimentale a forte carattere acceleratorio, nel quale la certezza dei tempi di definizione è presidio essenziale di legalità e di effettività dell'azione amministrativa. I termini fissati dal legislatore sono stringenti e vincolanti, a tutela del principio di celerità e della certezza dei rapporti giuridici, e la decisione deve essere assunta, entro tali limiti temporali, sulla base delle posizioni prevalenti espresse, anche implicitamente o in modo concludente, dai soggetti partecipanti.

2.3. Nel caso di specie, EIC ha indetto una conferenza di servizi in modalità sincrona e in forma simultanea, fissando la prima riunione per il 28 agosto 2024 (cfr. nota EIC prot. n. 19714 del 7 agosto 2024). Da tale data decorreva, quindi, il termine legale di conclusione: 45 giorni, con **scadenza il 13 ottobre 2024**.

2.4. Tuttavia, la conferenza si è protratta per oltre un anno, senza che, entro il 13 ottobre 2024 – e, anche a voler ammettere, *in thesi*, il termine lungo di 90 giorni (che sarebbe scaduto il 27 novembre 2024) – fosse adottata la determinazione conclusiva prevista dall'art. 14-*ter*.

Addirittura, dopo la riunione del 2 dicembre 2024 (fissata quale riunione conclusiva, peraltro a scadenza del termine già intervenuta), la conferenza è rimasta in una fase di assoluto stallo operativo: la seduta già calendarizzata per il 16

dicembre 2024 non si è tenuta e l'iter non ha avuto ulteriori sviluppi per mesi.

Solo successivamente, nel maggio 2025, EIC ha rappresentato *ex post* che la conferenza "risultava sospesa" (senza che, tuttavia, vi fosse mai stata una formale determinazione di sospensione nell'ambito della conferenza) in attesa della delibera regionale di finanziamento per l'adeguamento dell'impianto di depurazione in località Bagnara.

Dopo l'adozione della D.G.R. n. 278/2025, EIC ha comunicato la ripresa dei lavori e ha convocato la seduta del 13 giugno 2025. Neppure in tale occasione, tuttavia, si è pervenuti alla conclusione positiva della procedura: ITL ha chiesto, infatti, un rinvio della riunione, richiamando l'avvio di una procedura ai sensi del codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza.

Sennonché, a fronte di una mera istanza dilatoria (per di più su un profilo estraneo all'oggetto della conferenza), EIC ha poi adottato inopinatamente la determinazione negativa, in via unilaterale e senza rimettere la questione al tavolo collegiale, precludendo ogni contraddittorio su circostanze sopravvenute e mai istruite in conferenza.

**2.5.** L'intero procedimento risulta, quindi, connotato da una grave e ingiustificata dilatazione dei tempi e, soprattutto, da un esito non determinato dalle posizioni prevalenti come impone l'art. 14-ter, comma 7, l. n. 241/1990:

- plurimi rinvii, una sospensione mai formalizzata (e solo comunicata *ex post*) e la complessiva inosservanza della scansione tipica della conferenza sincrona, che postula tempi brevi e certi, presidiati anche da meccanismi di assenso implicito non recepiti nella decisione finale;
- in assenza di dissensi motivati (e tantomeno tempestivi), la determinazione negativa è stata, invece, ancorata a circostanze estranee (l'istanza di misure protettive richiamata da ITL nella richiesta di rinvio del 13 giugno 2025) al perimetro decisionale e comunque sopravvenute oltre i termini, senza alcuna riapertura del contraddittorio in sede collegiale.

**2.6.** Allo spirare del termine legale, l'amministrazione procedente avrebbe dovuto necessariamente adottare la determinazione conclusiva in senso positivo, alla luce di un quadro di assensi prevalenti (ed invero unanimi) espressi o impliciti, che trova riscontro oggettivo nel verbale del 4 novembre 2024, in cui i partecipanti concordavano perfino la data del subentro al 1° gennaio 2025.

**2.7.** D'altra parte, la circostanza solo accennata da ITL nella richiesta di rinvio (presentazione di un'istanza di misure protettive) - posta a fondamento della determinazione di chiusura negativa della conferenza - neanche integra un dissenso motivato ai sensi dell'art. 14-ter, comma 7, ma una mera esigenza organizzativa, per di più estranea all'oggetto della conferenza come individuato nel verbale del 28 agosto 2024.

E, quand'anche, si volesse riconoscere alla nota di ITL valenza di dissenso, di esso non si sarebbe dovuto tenere conto nella determinazione conclusiva, in ragione della sua palese tardività.

**2.8.** In definitiva, la scelta di EIC di protrarre i lavori per oltre un anno e poi concludere negativamente per ragioni ultronee rispetto all'oggetto della conferenza e sopravvenute alla scadenza del termine legale (e non sulla base delle posizioni prevalenti emerse in seno alla stessa) si pone in palese violazione della disciplina di settore, rendendo l'atto finale palesemente illegittimo.

**2.9.** Dunque, ricapitolando, il provvedimento impugnato:

- è stato adottato oltre il termine legale decorrente dalla prima riunione (nonostante fosse stato *ab origine* precisato l'obiettivo di giungere al subentro nei più brevi tempi possibili), quando gli assensi dovevano ritenersi già cristallizzati. Per di più, la determinazione n. 499/2025 è stata assunta senza convocare una nuova seduta, aggravando il difetto d'istruttoria e la violazione delle garanzie partecipative;
- non si fonda sulle posizioni prevalenti emerse in conferenza (favorevoli al subentro) e non registra alcun dissenso motivato (tantomeno ritualmente espresso entro i termini);
- si basa su una circostanza (laconicamente rappresentata in una richiesta di rinvio di una riunione) diversa ed estranea all'oggetto della conferenza (l'attivazione, da parte di ITL, di una procedura ai sensi del codice della crisi e la pretesa "incompatibilità" dei tempi del Tribunale), che non costituisce dissenso motivato sull'oggetto della conferenza e, in ogni caso, è sopravvenuta oltre i termini di conclusione, risultando inidonea a incidere sull'esito.

\*\*\*

**3. Eccesso di potere sotto forma di difetto di istruttoria, difetto di motivazione, genericità, sproporzionalità, contraddittorietà.**

**3.1.** Il provvedimento impugnato è (ulteriormente) illegittimo sotto plurimi profili, poiché sorretto da un'istruttoria e da un impianto motivazionale assolutamente impalpabile, risultando altresì sproporzionato rispetto agli obiettivi prestabiliti e agli assensi espressi in seno alla conferenza.

**3.2.** La determinazione del direttore generale n. 499/2025 chiude negativamente la conferenza richiamando, in modo del tutto apodittico, la pendenza di un'istanza di misure protettive presentata da ITL e la (meramente affermata) "incompatibilità" dei relativi tempi con la conclusione della procedura.

L'assunto, però, non è sorretto da alcun riscontro istruttorio concreto: non risulta acquisito alcun atto del procedimento giudiziario, né emergono verifiche sul contenuto dell'istanza, sullo stato della relativa trattazione, sulle attività effettivamente richieste al Tribunale o su eventuali soluzioni operative idonee a gestire tale pretesa criticità.

**3.3.** Inoltre, manca, soprattutto, una effettiva spiegazione del perché la mera pendenza di valutazioni giudiziarie renderebbe radicalmente "impossibile" definire il subentro.

Il provvedimento si limita a evocare, in termini vaghi, "tempistiche non compatibili", senza indicare alcun elemento oggettivo (date, scansioni, adempimenti) che renda intellegibile il nesso ostativo.

Ciò che ne risulta è una formula meramente congetturale, non verificabile, che non consente di ricostruire il percorso logico-decisorio. Tanto più considerando che la circostanza sopravvenuta è emersa solo a giugno 2025, dopo mesi di stasi imputata ad altra ragione (l'attesa della copertura finanziaria per l'impianto di Bagnara, superata con D.G.R. Campania n. 278/2025), mentre, a settembre 2025 (dopo ulteriori tre mesi) si nega la conclusione della procedura, senza valorizzare gli assensi già maturati né spiegare realmente perché, a termini ormai da tempo spirati, non fosse comunque possibile definire positivamente il subentro.

**3.4.** Si aggiunga che la condizione finanziaria dell'affidatario è emersa soltanto tramite una istanza di rinvio di ITL in vista della seduta del 13 giugno 2025: non è mai stata sottoposta a discussione collegiale né adeguatamente istruita nell'alveo della conferenza.

EIC, pur avendo preannunciato nel verbale del 13 giugno 2025 la necessità di esaminare la sopravvenienza, non ha riaperto il contraddittorio in sede collegiale,

privando i partecipanti di ogni confronto sull'incidenza effettiva del fatto sopravvenuto rispetto ai punti oggetto della conferenza.

**3.5.** Il provvedimento difetta altresì di un minimo bilanciamento tra il percorso compiuto (e gli assensi maturati) e la causa ostativa invocata, giungendo *sic et simpliciter* alla arbitraria chiusura negativa (il che rappresenta una violazione del principio di proporzionalità).

**3.6.** In definitiva, il diniego ignora la sequenza di assensi e convergenze già raggiunti (fino alla fissazione della data di subentro) e si arresta ad una motivazione generica e assertiva, priva di qualunque valutazione puntuale dell'impatto concreto della sopravvenienza sulle specifiche attività già istruite.

\*\*\*

#### **4. Eccesso di potere sotto forma di contraddittorietà.**

**4.1.** Sotto ulteriore autonomo (seppur connesso) profilo, la conclusione negativa contraddice apertamente:

- il verbale del 29 agosto 2024 (prima riunione), che poneva l'obiettivo di *"procedere nei tempi più brevi possibili al subentro di ITL"*;
- il verbale del 30 settembre 2024, che ribadiva tale obiettivo;
- il verbale del 4 novembre 2024, con cui i partecipanti concordavano la data del subentro al 1° gennaio 2025 e fissavano la seduta del 2 dicembre 2024 *"per la conclusione della procedura"*;
- le note del 9 e del 19 maggio 2025, con cui EIC assicurava la immediata riattivazione dei lavori, una volta intervenuta la delibera regionale di programmazione/finanziamento, *"per pervenire al completamento della procedura di subentro"*.

**4.2.** A fronte di questo quadro, la determinazione del 5 settembre 2025 segna un'improvvisa e ingiustificata inversione di rotta: non ricostruisce realmente le ragioni del mutamento di indirizzo, non confronta gli approdi già maturati, non spiega perché gli impegni assunti - da ultimo a maggio 2025 (ripresa e completamento della procedura) - non sarebbero più perseguibili.

**4.3.** La motivazione risulta, dunque, contraddittoria e incoerente con le stesse premesse poste dall'amministrazione e, per ciò solo, inidonea a sorreggere il

diniego.

\*\*\*

## **5. Eccesso di potere sotto forma di sviamento.**

**5.1.** Come anticipato in punto di fatto, la determinazione n. 499/2025 è stata preceduta di pochi giorni dalla delibera del comitato esecutivo n. 26 del 27 agosto 2025, che recepisce la delibera del consiglio di distretto Caserta n. 1 del 4 agosto 2025 e modifica la forma di gestione del servizio da “interamente pubblica” a “mista pubblico/privata” (partecipazione pubblica al 55%), confermando l’affidamento a ITL e prevedendo l’ingresso di capitale privato sino al 45% mediante adeguamento della convenzione.

**5.2.** Gli atti richiamati risultano, per quanto emerge dalle rispettive motivazioni, solo apparentemente scollegati sul piano funzionale:

- da un lato, sul piano enunciativo formale, le delibere di agosto giustificano la scelta di passare al partenariato pubblico-privato (pur mantenendo ITL quale gestore unico nella nuova veste di società a capitale misto) con le criticità operative emerse nel primo periodo di gestione, riconducibili allo scadente stato di conservazione di infrastrutture e impianti nei Comuni già transitati a ITL, senza alcun richiamo a profili di crisi finanziaria;

- dall’altro lato, su piano sostanziale reale, la determinazione n. 499 del 5 settembre 2025, arrestando la conferenza del Comune di Castel Volturno per la sola pendenza di un’istanza di misure protettive presentata da ITL e per la pretesa “incompatibilità” dei tempi del Tribunale con la conclusione del procedimento, in realtà mira solo a salvaguardare la posizione di ITL (in attesa delle nuove risorse provenienti dal privato).

**5.3.** Con maggiore sforzo esplicativo, si evidenzia che, letti in combinato e alla luce della rapida evoluzione degli eventi, questi atti, rivelano il reale motivo della chiusura negativa: attendere, per un tempo indeterminato (peraltro neppure precisato nelle delibere di agosto 2025), il completamento dell’operazione di partenariato pubblico-privato così da rimpinguare la dotazione finanziaria di ITL, senza minimamente tenere conto delle ricadute negative che tale scelta determina, in generale, rispetto all’obbligo normativo di garantire la unicità della gestione del servizio idrico (di fatto, completamente elusa nel Distretto di Caserta) e, più nello specifico, sulle ricadute negative che si generano, anche sul piano finanziario, nei



riguardi del Comune ricorrente.

In sostanza, si è inteso salvare ad ogni costo l'affidamento a ITL quale gestore unico, anziché perseguire l'interesse pubblico proprio di EIC, che è garantire l'affidamento del servizio all'interno dell'intero ambito distrettuale al gestore unico individuato. La chiusura negativa della conferenza è stata, quindi, lo strumento per consentire alla delibera n. 26/2025 di esplicitare concretamente il suo disegno riguardo al Comune di Castel Volturno.

Da qui lo sviamento di potere.

**5.5. Gli indici sintomatici dello sviamento sono molteplici:**

- **tempistiche**, atteso che, a pochissimi giorni dalle delibere che modificano il modello gestionale (da totalmente pubblico a misto pubblico/privato, confermando ITL gestore unico), la conferenza viene chiusa negativamente adducendo genericamente una asserita incompatibilità tra i tempi (peraltro già ampiamente superati) della conferenza e quelli delle valutazioni rimesse al Tribunale a seguito dell'attivazione, da parte di ITL, delle procedure per la crisi d'impresa e l'insolvenza;

- **capzioso disallineamento motivazionale**, laddove le delibere di agosto fondano il cambio di forma gestionale su criticità operative (stato degli impianti nei Comuni già subentrati), tacendo sulla insolvenza di ITL, mentre la determinazione di settembre, invece, nega sostanzialmente il subentro richiamando solo l'attivazione della procedura per la crisi d'impresa, taciuta negli atti di agosto;

- **contraddittorietà rispetto agli impegni procedimentali**, visto che

- fino a maggio 2025, EIC aveva comunicato per iscritto che, una volta ottenuta la delibera regionale, la conferenza sarebbe stata immediatamente riattivata per completare il subentro, ma ottenuta, poi, la D.G.R. n. 278/2025, invece di chiudere positivamente, EIC ha opposto un nuovo ostacolo del tutto estraneo all'oggetto della conferenza;
- nella riunione del 13 giugno 2025 si era preannunciata una nuova seduta a stretto giro per esaminare le problematiche indicate da ITL, ma, dopo le delibere di agosto, EIC ha direttamente adottato la determinazione negativa di chiusura della conferenza.

**5.6. Questo quadro complessivo integra evidentemente uno sviamento di potere:**

l'amministrazione ha concluso negativamente la conferenza di servizi per conseguire un risultato diverso (preservare la posizione di ITL) rispetto a quanto previsto dalla legge (dare applicazione ai principi di unicità della gestione e di copertura integrale del distretto) e allo scopo prefissato (ossia la rapida definizione del subentro di ITL nella gestione del servizio), pregiudicandone l'esito in funzione dell'assetto di capitale ritenuto più confacente alla tenuta finanziaria di ITL.

5.7. A questo punto si impone una ulteriore precisazione.

Invero, se, come emerge dagli atti e dall'evoluzione ricostruita, l'azione di EIC non è stata orientata a garantire l'unicità della gestione e la copertura integrale del distretto, ma a preservare ad ogni costo l'affidamento in capo a ITL – definendo negativamente la conferenza di servizi per il subentro proprio per attendere che si concretizzi il partenariato pubblico privato (funzionale, in sostanza, alla ricapitalizzazione di ITL) – allora, per il Comune di Castel Volturno (che, mediante il presente ricorso, come dimostrato dalle precedenti censure, ha interesse a definire il procedimento amministrativo per il trasferimento della gestione del servizio integrato dal gestore comunale Volturno Multiutility al gestore unico, secondo d.lgs. n. 152/2006 e l.r. Campania n. 15/2015), sorge, in conseguenza della determinazione di chiusura negativa della conferenza, il correlato interesse a denunciare l'illegittimità:

α) *ab origine* dell'affidamento diretto del servizio a ITL (quale soggetto *in house*), in quanto presupposto che ha indirizzato in concreto l'azione amministrativa verso la salvaguardia del singolo operatore anziché verso l'interesse pubblico alla gestione unitaria dell'intero ambito;

β) della successiva modifica del modello gestionale (da “interamente pubblico” a “misto pubblico/privato”), quale intervento sopravvenuto che è stato utilizzato per salvaguardare la posizione di ITL, procrastinando la definizione del subentro nel Comune ricorrente.

Tali censure sono proposte in via cautelativa, conseguenziale e derivata rispetto all'annullamento della determinazione impugnata e rispondono all'interesse del Comune affinché l'EIC adotti, senza indugio, gli atti necessari a garantire il tempestivo subentro di un gestore unico nella gestione del servizio capace di garantire la corretta esecuzione del servizio su tutto l'ambito territoriale di riferimento (ivi compreso, per quanto d'interesse, il Comune di Castel Volturno) e

non, invece, gli atti funzionali a preservare ad ogni costo la permanenza di ITL quale unico gestore.

\*

**sub α)**

**α.1** Con riferimento alla deliberazione dell'EIC n. 56 del 26 ottobre 2022, con la quale è stato disposto l'affidamento diretto - in forma di gestione interamente pubblica - del SII dell'ambito distrettuale di Caserta a ITL quale soggetto *in house* dei Comuni del distretto, deve innanzitutto osservarsi che non risulta comprensibile rispetto a quale soggetto ITL S.p.A. possa qualificarsi come articolazione interna (*in house*).

**α.2** Va preliminarmente evidenziato che le modalità di affidamento del servizio idrico integrato previste nel nostro ordinamento sono (cfr. anche Cons. Stato, parere n. 1389/2019):

- i) procedura ad evidenza pubblica;
- ii) affidamento diretto a società mista con socio privato selezionato con gara;
- iii) affidamento diretto a società *in house* partecipate dagli enti locali ricadenti nell'ambito territoriale di riferimento.

**α.3** A questo punto si impone una breve digressione sul modello organizzativo del cd. *in house providing*.

**α.3.a** L'istituto dell'*in house providing*, di matrice giurisprudenziale, è stato elaborato per conciliare il principio di auto-organizzazione delle autorità pubbliche con l'esigenza di tutela della concorrenza nelle ipotesi in cui il destinatario dell'affidamento sia un soggetto societario formalmente distinto dall'ente affidante.

Il principio di auto-organizzazione legittima, infatti, le amministrazioni a organizzare e svolgere compiti di interesse pubblico mediante proprie risorse amministrative, tecniche ed economiche, senza alcun obbligo di esternalizzazione (Corte giust. UE, 13 novembre 2008, causa C-324/07; 10 settembre 2009, causa C-573/2009; 8 dicembre 2016, causa C-553/15).

La fisionomia dell'istituto è stata delineata già nel 1999 con la sentenza Teckal (Corte giust. UE, 18 novembre 1999, causa C-107/98), nella quale i Giudici europei – in sede di interpretazione dell'art. 6 della direttiva 92/50/CEE – hanno

individuato le condizioni che consentono l'affidamento diretto, in deroga alle regole concorrenziali dell'evidenza pubblica, in presenza di un rapporto che, di fatto, non si configura quale contratto intersoggettivo tra aggiudicante e affidatario. Tali condizioni sono: **i)** l'esercizio, da parte dell'amministrazione, di un **controllo analogo** a quello esercitato sui propri servizi nei confronti dell'affidatario e **ii)** lo svolgimento, da parte dell'affidatario, di attività prevalentemente *intra moenia* in favore dell'ente affidante.

Il presupposto - già messo in luce nel caso Teckal - dell'assenza di un autentico rapporto contrattuale intersoggettivo è stato recepito dalla giurisprudenza nazionale nei termini di una relazione organica (Cons. Stato, Ad. Plen., 3 marzo 2008, n. 1; Corte cost., 20 marzo 2013, n. 46). In questa prospettiva, la società *in house* riflette, quindi, una *longa manus* dell'ente affidante, secondo un modello di organizzazione interna ritenuto più idoneo al perseguimento dell'interesse pubblico (Cons. Stato, Sez. V, 7 febbraio 2020, n. 964), e agisce come vero e proprio organo dell'amministrazione dal punto di vista sostanziale, il che giustifica la richiesta del **controllo analogo** e della destinazione prevalente dell'attività in favore dell'ente pubblico (Cons. Stato, Sez. II, 24 luglio 2020, n. 4728).

**α.3.b** I requisiti di origine giurisprudenziale, la cui ricorrenza consente di qualificare una società come *in house* e, conseguentemente, di legittimare l'affidamento diretto di appalti o concessioni, hanno ricevuto positivizzazione

- da un lato, nel codice dei contratti pubblici di cui al d.lgs. n. 50/2016 (applicabile *ratione temporis* al caso di specie), e,

- dall'altro, nel testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (TUSP), d.lgs. n. 175/2016.

**α.3.c** In particolare, il d.lgs. n. 50/2016 prevede, all'art. 5, che un'amministrazione aggiudicatrice possa procedere all'affidamento diretto di un appalto o di una concessione a una persona giuridica formalmente distinta - ma sostanzialmente sottoposta al suo dominio organizzativo - solo qualora sussistano tutte le seguenti condizioni:

**a)** l'esercizio di un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi;

**b)** lo svolgimento prevalente dell'attività della società a favore dell'ente o degli enti controllanti (oltre l'80%);

c) l'assenza di partecipazioni private che comportino poteri di veto o influenza determinante.

La norma ammette anche il controllo congiunto da parte di più amministrazioni, purché (in sintesi)<sup>1</sup> tutte partecipino agli organi decisionali e condividano un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative della società.

**α.3.d** L'art. 16 del d.lgs. n. 175/2016 (TUSP) conferma che *le società in house ricevono affidamenti diretti di contratti pubblici dalle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo o da ciascuna delle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo congiunto solo se non vi sia partecipazione di capitali privati, ad eccezione di quella prescritta da norme di legge e che avvenga in forme che non comportino controllo o potere di veto, né l'esercizio di un'influenza determinante sulla società controllata.*

**α.3.e** In definitiva, tanto il codice dei contratti pubblici quanto il TUSP convergono nel prevedere che il presupposto indefettibile per l'affidamento diretto a una società in house sia l'effettivo esercizio di un controllo analogo, che consente di escludere l'operazione dall'ambito di applicazione delle procedure di evidenza pubblica.

**α.4** Ebbene, caso di specie non ricorre alcun controllo analogo su ITL - destinataria di affidamento diretto in quanto asserita società *in house* - né da parte di EIC (ente "formalmente" affidatario del servizio), né da parte di tutti gli enti locali dell'ambito distrettuale di Caserta (ossia gli enti "sostanzialmente" affidatari del medesimo servizio).

**α.5** In primo luogo, ITL non è partecipata da tutti i Comuni dell'ambito distrettuale di Caserta (ma solo da 27, su 104, di questi).

Ad esempio, proprio il Comune di Castel Volturno non risulta socio di ITL. Ne

---

<sup>1</sup> Art. 5, co. 5: *Le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori esercitano su una persona giuridica un controllo congiunto quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:*

a) *gli organi decisionali della persona giuridica controllata sono composti da rappresentanti di tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti. Singoli rappresentanti possono rappresentare varie o tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti;*

b) *tali amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori sono in grado di esercitare congiuntamente un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative di detta persona giuridica;*

c) *la persona giuridica controllata non persegue interessi contrari a quelli delle amministrazioni aggiudicatrici o degli enti aggiudicatori controllanti.*

discende che esso - al pari di tutti i Comuni non soci della Provincia di Caserta - non esercita alcun controllo sulla società.

**α.6** Parimenti, la natura *in house* dell'affidamento - unica idonea a legittimare l'affidamento diretto - non può desumersi da un ipotetico controllo analogo esercitato da EIC su ITL.

**α.6.a** Invero, neppure EIC detiene partecipazioni in ITL.

E, sebbene l'art. 1 dello statuto EIC qualifichi l'ente come consorzio obbligatorio di tutti i Comuni campani, tale qualifica non vale, di per sé, ad integrare un controllo analogo (né in capo a EIC, né in capo a tutti i Comuni della Provincia di Caserta) sulla società affidataria.

È lo stesso art. 25 dello statuto EIC, infatti, ad affermare che, in caso di gestione *in house*, il controllo analogo **congiunto** sul gestore è esercitato solo dagli enti locali titolari del capitale sociale del gestore: ne consegue che l'eventuale controllo è limitato ai soli Comuni soci di ITL (cioè a quelli che, sottoscrivendo il capitale ed aderendo allo Statuto ITL, ne hanno assunto la qualifica di azionisti).

**α.6.b** Inoltre EIC non esercita una influenza determinante su ITL.

Invero, l'assetto interno di EIC non assicura alcuna incidenza concreta sugli organi sociali di ITL.

Al riguardo si consideri che:

- la Provincia di Caserta è composta da 104 Comuni (che fanno parte di EIC, quale consorzio obbligatorio di tutti i Comuni campani);
- l'art. 13 dello statuto di EIC prevede che il Consiglio di Distretto è composto da 30 membri eletti tra i Sindaci appartenenti al distretto.

È, quindi, ben possibile - in ragione della composizione del consiglio di distretto di Caserta di EIC - che risultino eletti Sindaci di Comuni non soci ITL, privi quindi di qualsivoglia potere partecipativo sulla società.

In tale caso, EIC non è in grado evidentemente di esercitare la minima influenza sulle decisioni di ITL che, per statuto, risponde esclusivamente ai propri soci.

Si tratta di evenienza tutt'altro che residuale, considerato l'elevato numero di Comuni dell'ambito distrettuale di Caserta (104), dei quali solo una quota esigua partecipa a ITL.

Ne discendono l'assenza di un centro unico di imputazione e, soprattutto, l'assenza del controllo analogo (necessario per l'affidamento *in house*) da parte dell'ente affidatario (EIC), al pari di tutti i Comuni della Provincia di Caserta (dei quali, si ripete, solo una parte limitata è socia di ITL e tra questi a titolo esemplificativo non vi rientra il Comune ricorrente).

**α.7** Tale conclusione non è superata dal richiamo a modelli di *in house* diversi dal tradizionale, quali l'*in house* pluripartecipato<sup>2</sup> o l'*in house* a cascata/indiretto<sup>3</sup>.

Com'è noto, infatti, nel caso di società *in house* pluripartecipata, affinché si integri il controllo analogo congiunto, è necessario che ciascuna amministrazione partecipi al capitale e agli organi direttivi dell'ente (cfr. Cons. Stato, n. 4902/2017).

Né diversa conclusione discende dall'invocazione dell'ulteriore modello dell'*in house* a cascata/indiretto [cfr. controllo esercitato su una società (*in thesi* ITL) da una persona giuridica (*in thesi* EIC) a sua volta controllata nello stesso modo (*in thesi* dai Comuni)], mancando, come visto, certamente il presupposto del controllo analogo di EIC su ITL.

Del resto, sebbene l'*in house* rappresenti ormai uno strumento a geometrie variabili, suscettibile di assumere forme e dimensioni complesse<sup>4</sup>, lo stesso non può comunque rinunciare al requisito del controllo analogo.

**α.8** Deve dunque concludersi che non sussiste alcuna relazione di controllo analogo tra i Comuni della Provincia di Caserta e ITL, né in forma congiunta (pluripartecipata), né in forma indiretta (per il tramite di EIC).

Ne consegue che l'affidamento diretto disposto da EIC in favore di ITL, sul

---

<sup>2</sup> È il modello in cui più amministrazioni pubbliche (es. Comuni, Province, Regioni) partecipano insieme al capitale di una stessa società e controllano congiuntamente la sua attività.

In questo caso, si parla di controllo analogo congiunto: ciascuna amministrazione deve poter influire sulle decisioni strategiche della società e partecipare agli organi direttivi (non basta essere solo socia). Ad esempio:

- il Comune A, il Comune B e la Provincia C costituiscono la società D;
- tutti e tre i Comuni detengono quote del capitale e hanno propri rappresentanti nel CdA di D;
- le decisioni di D devono essere approvate congiuntamente da A, B e C.

<sup>3</sup> È il modello in cui una società pubblica già *in house* di uno o più enti pubblici a sua volta controlla un'altra società operativa. Il controllo analogo si esercita indirettamente, "a cascata", passando attraverso la prima società. Tuttavia, questo modello è ammesso solo se gli enti pubblici riescono comunque a esercitare un controllo effettivo anche sulla seconda società (non basta un controllo formale). Ad esempio:

- il Comune A controlla la società B (*in house*);
- la società B detiene il 100% della società C, alla quale viene affidato un servizio.

Per essere legittimo l'affidamento diretto a C, il Comune A deve poter influire effettivamente sulle decisioni di C tramite B.

<sup>4</sup> Si riscontrano molteplici "forme" di *in house*: tradizionale; pluripartecipato; a cascata; verticale invertito; orizzontale.

presupposto della natura *in house* di quest'ultima rispetto ai Comuni del distretto e/o rispetto a EIC, difetta dei presupposti legali del modello *in house* (art. 5 d.lgs. n. 50/2016; art. 16 d.lgs. n. 175/2016) ed è, pertanto, illegittimo.

\*

### **sub β)**

**β.1** Abbiamo evidenziato sinora la illegittimità, a monte, dell'affidamento diretto di EIC a ITL.

Di conseguenza, risulta illegittima (in via derivata) anche l'operazione approvata (cfr. la delibera n. 1/2025 del Consiglio di Distretto per la Provincia di Caserta di EIC recepita dalla delibera n. 27/2025 del Comitato Esecutivo di EIC), a valle, volta alla dismissione di una parte del capitale sociale di ITL in favore di un soggetto privato da selezionare mediante gara, accompagnata dal mantenimento dell'affidamento diretto del SII in capo al soggetto così trasformato.

**β.2** In ogni caso, la modifica del modello gestionale recentemente approvata è illegittima anche per ulteriori (autonome) ragioni.

**β.3** Innanzitutto, le deliberazioni di EIC (delibera del Comitato Esecutivo n. 27/2025 e presupposta delibera del Consiglio di distretto di Caserta n. 1/2025) sono nulle per difetto assoluto di attribuzione/carenza di potere e, in ogni caso, illegittime per violazione dei principi che regolano l'esercizio del potere di autotutela amministrativa.

**β.3.a** Invero, EIC non dispone del potere di "aprire al mercato" una società terza - qual è ITL - né, conseguentemente, di mantenere l'affidamento diretto in capo alla medesima, modificando nel contempo la forma di gestione del servizio da affidamento diretto *in house* a partenariato pubblico/privato.

In altre parole, EIC non può disporre *de plano* (= la legge non gli riconosce siffatto potere) la modifica del modello gestionale attraverso la dismissione di quote della società (terza) affidataria, in quanto ciò trascende le competenze proprie dell'ente di governo d'ambito.

**β.3.b** Una volta constatato il fallimento del modello di gestione originario, EIC avrebbe dovuto seguire un percorso amministrativo ben diverso, scandito da precisi passaggi obbligati:



a) avrebbe dovuto, dapprima, annullare o revocare l'affidamento diretto disposto in favore di ITL, ai sensi degli artt. 21-quinquies e 21-nonies della legge n. 241/1990 (la mancata adozione di un formale provvedimento di ritiro comporta, di per sé, l'illegittimità delle deliberazioni impugnate);

b) dopodiché, EIC avrebbe dovuto procedere alla modifica del Piano d'Ambito distrettuale, ai sensi dell'art. 149-bis del d.lgs. n. 152/2006. La disposizione, infatti, attribuisce all'ente di governo dell'ambito la competenza a deliberare la forma di gestione del servizio idrico integrato fra quelle previste dall'ordinamento europeo, nel rispetto del Piano d'Ambito e del principio di unicità della gestione per ciascun ATO. Ne consegue che la forma gestionale (gara pubblica, società mista, affidamento diretto) è "figlia" del Piano d'Ambito e non può essere modificata mediante un atto gestionale o una delibera di natura esecutiva;

c) solo all'esito della revisione del Piano d'Ambito, EIC avrebbe potuto legittimamente individuare la nuova forma di gestione, ad esempio nella costituzione di una società mista pubblico-privata, procedendo quindi alla selezione del socio privato mediante una gara ad evidenza pubblica. Tale società, tuttavia, avrebbe dovuto essere costituita direttamente da EIC, quale ente di governo dell'ambito, e non realizzata attraverso l'apertura al mercato del capitale di una società terza (ITL).

Di contro, l'operato di EIC si colloca integralmente al di fuori del quadro normativo di riferimento e dei poteri ad essa attribuiti, con conseguente nullità delle deliberazioni per difetto assoluto di attribuzione.

**β.4** In secondo luogo, l'operazione è vietata dallo stesso statuto di ITL, che, all'art. 9, co. 2, stabilisce espressamente che *le azioni possono essere trasferite **soltanto in favore dei Comuni** che rientrano nella stessa fascia cui appartiene il Comune cedente.*

**β.5** Sotto ulteriore profilo, non risulta che i **Comuni** soci di ITL abbiano **deliberato la dismissione** delle proprie quote: solo i Comuni soci di ITL possono deliberare la cessione delle rispettive partecipazioni, e ciò non può essere **imposto da EIC**.

Né risulta che EIC abbia previamente raccolto disponibilità in tal senso e/o svolto approfondimenti sul punto.

**β.6** Gli atti di EIC sono altresì privi di un effettivo supporto motivazionale: si richiama in modo generico l'emersione di criticità connesse allo stato di conservazione di infrastrutture e impianti nei Comuni in cui ITL è nel frattempo

subentrata nella gestione del servizio idrico integrato, omettendo ogni riferimento al tracollo finanziario della società affidataria. Tale carenza motivazionale si salda con lo sviamento di potere già censurato in relazione alla determinazione di chiusura negativa della conferenza di servizi (rilievo che investe anche la delibera di approvazione della modifica del modello), evidenziando come la trasformazione perseguita sia, in realtà, funzionale alla ricapitalizzazione di ITL - società in profonda crisi finanziaria, avendo fatto ricorso alle misure del codice della crisi d'impresa e d'insolvenza - più che alla costruzione di un modello efficiente di gestione.

**β.7** A ogni modo, non sono forniti dati istruttori idonei a sostenere la scelta di abbandonare il modello integralmente pubblico, già individuato, in favore di un modello pubblico-privato.

In altri termini, non è dato comprendere né perché il modello interamente pubblico sarebbe inadeguato per il distretto di Caserta, né in che modo il modello pubblico-privato dovrebbe assicurare risultati migliori.

**β.8** Inoltre (e trattasi di rilievo decisivo), l'operazione introduce "in corso d'opera" un assetto pubblico-privato tramite dismissione di quote del socio pubblico, **mantenendo, però, l'affidamento diretto** in capo a ITL (affidamento sul quale restano ferme le precedenti criticità). Il che, tuttavia, è espressamente vietato dalla legge (cfr. art. 149-bis del d.lgs. n. 152/2006: *l'affidamento diretto può avvenire a favore di società interamente pubbliche*)

**β.9** Un simile intervento incrina, d'altra parte, definitivamente il requisito del controllo analogo, anche a volerlo ritenere, in astratto, originariamente sussistente (evenienza che va, peraltro, recisamente esclusa per le ragioni già esposte). Ne deriva la non conformità al diritto dell'Unione e a quello interno, anche sotto i profili dei principi di non discriminazione, concorrenza e parità di trattamento degli operatori economici.

Il punto dirimente è che l'ingresso di un socio privato (anche minoritario) comporta un mutamento della natura giuridica della società originariamente affidataria in quanto *in house*, con conseguente decadenza dall'affidamento diretto.

**β.10** D'altra parte, ci si chiede come possa EIC mantenere un **controllo analogo** nei confronti di ITL qualora l'assemblea sia partecipata al 45% da un privato, e secondo quali criteri si intenda procedere al riparto e alla valorizzazione delle azioni rispetto

alle partecipazioni degli enti originari (che già rappresentavano solo una esigua parte dei Comuni della Provincia di Caserta).

Pertanto, a fronte del mutamento d'assetto, con conseguente evaporazione del controllo analogo, il soggetto di nuova configurazione, non essendo più *in house*, potrà beneficiare di un affidamento solo all'esito di una procedura ad evidenza pubblica.

**β.11** In definitiva, anche volendo ammettere, *in thesi* (ma così non è), che l'originario affidamento diretto di EIC a ITL fosse legittimo perché reso in favore di un soggetto *in house*, occorre domandarsi se una siffatta costruzione possa sopravvivere a un'operazione di aggregazione che preveda l'ingresso di un privato - e dunque la creazione di un PPP - all'interno dell'originaria società pubblica.

La questione è stata già affrontata in giurisprudenza comunitaria, che (sollecitata proprio dal Cons. di Stato) ha dato risposta negativa.

Con l'ordinanza n. 7161 del 18 novembre 2020, la quarta sezione del Consiglio di Stato, chiamata a pronunciarsi sulla perdurante legittimità dell'affidamento diretto del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani in ambito provinciale a una società per azioni originariamente qualificabile come *in house* che, tuttavia, aveva perso, a seguito di un'operazione di aggregazione societaria, i requisiti del controllo analogo pluripartecipato rispetto ad alcuni degli enti locali originari affidanti, ha sollevato questione pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 TFUE.

Ebbene, la Corte di giustizia dell'Unione europea (cfr. sentenza 12 maggio 2022, causa C-719/20) ha ritenuto che l'acquisizione della società affidataria da parte di altro operatore economico nel corso di vigenza dell'appalto integra un mutamento di una condizione fondamentale del rapporto, tale da richiedere l'indizione di una gara.

Un simile mutamento, infatti, comporta che l'ente affidatario non sia più assimilabile ai servizi interni dell'amministrazione aggiudicatrice, non potendosi più dire che quest'ultima ricorra a proprie risorse.

Ne consegue che, ove si tratti di un appalto inizialmente affidato senza gara a un ente *in house*, la società subentrante può proseguirne l'esecuzione solo dopo essere stata designata aggiudicataria all'esito di una procedura di aggiudicazione.

In via conclusiva, i giudici europei hanno evidenziato che una normativa o prassi

nazionale non può consentire la prosecuzione automatica dell'esecuzione di un appalto originariamente aggiudicato senza gara a un ente *in house* - sul quale l'amministrazione esercitava, anche congiuntamente, controllo analogo - da parte dell'operatore economico che abbia acquisito tale ente all'esito di una gara, qualora l'amministrazione non disponga di un controllo analogo sul nuovo operatore né detenga alcuna partecipazione nel suo capitale.

\*\*\*

## **6. Istanza cautelare.**

**6.1.** Il Comune di Castel Volturno, sempre nell'ottica di dare tutela all'interesse giuridico fatto valere fin qui (ovvero conseguire il trasferimento del servizio idrico al soggetto gestore unico in base al citato principio di unicità della gestione), anche nell'ottica di una rapida calendarizzazione della udienza pubblica di discussione del ricorso ai sensi dell'art. 55, comma 10, c.p.a., ritiene necessario formulare la presente istanza cautelare, osservando quanto segue.

**6.2.** I profili relativi al *fumus boni iuris* sono resi evidenti da tutte le considerazioni sopra esposte, sia in merito alla determinazione di conclusione della conferenza dei servizi, sia rispetto agli atti con cui è stata individuato il soggetto gestore unico (che unico non è, rimanendo Castel Volturno fuori dalla gestione integrata).

**6.3.** Per quanto concerne, poi, il *periculum in mora*, si rappresenta quanto segue.

**6.4.** Il Consiglio Comunale di Castel Volturno, con deliberazione del Consiglio Comunale n. 35 del 2 dicembre 2024, ha deliberato di approvare il piano di riequilibrio finanziario pluriennale, redatto in base alle linee guida della Corte dei conti, di cui all'allegato 1, il cui contenuto è parte integrante e sostanziale della presente, avente per oggetto le misure da adottare ai sensi e per gli effetti dell'art. 243-bis, comma 8 e 9 del TUEL, in ordine al prefissato graduale riequilibrio finanziario per tutto il periodo 2024-2043.

E, nell'ambito del Piano di Riequilibrio, una delle misure principali per il riequilibrio finanziario pluriennale è stata individuata proprio nel perfezionamento della procedura di trasferimento del servizio idrico di Castel Volturno al Soggetto Gestore Unico (ITL) individuato da EIC.

**6.5.** Peraltro, a riprova ulteriore, anche sul piano del *fumus boni iuris*, della dedotta contraddittorietà dell'azione amministrativa posta in essere da EIC, si deve

sottolineare, anche in questa sede, ovvero ai fini cautelari, che la deliberazione comunale traeva il proprio fondamento (fattuale e giuridico) sul punto 1 del verbale della conferenza dei servizi del 4 novembre 2025, ove si legge che *i presenti concordano che ricorrono le condizioni per prevedere il subentro di ITL Spa nella gestione del servizio idrico, fognario e depurativo del Comune di Castel Volturno a partire dal 1° gennaio 2025.*

Tanto che nella discussione (avente, come noto, tipico valore motivazionale<sup>5</sup>) che ha preceduto la discussione della deliberazione consiliare n. 35/2024, viene sottolineata

- da un lato, la necessità che il trasferimento del servizio idrico integrato al gestore d'Ambito (ITL SPA) sia anticipato già al 2025, condizione fortemente voluta dal Sindaco e da tutta l'Amministrazione comunale. Tale subentro, infatti, si rende essenziale per arginare le perdite relative al servizio idrico integrato a cui si aggiungono anche le difficoltà della Voltur Multiutility;

- dall'altro lato, la centralità della misura *de qua* (cioè il trasferimento del servizio idrico integrato di Castel Volturno al soggetto gestore unico del Distretto di Caserta), tanto che si precisa come <l'approvazione del Piano di riequilibrio sia l'unica soluzione positiva possibile per Castel Volturno. Si sofferma sui due pilastri fondamentali posti a fondamento del citato piano di riequilibrio: in primis, l'incremento delle entrate comunali, e subito dopo, il trasferimento del servizio idrico integrato al gestore d'Ambito. Evidenzia come i proventi di eventuali alienazioni di beni immobili>.

---

<sup>5</sup> Di recente, il Consiglio di Stato, con la sentenza n. 4310 del 14 maggio 2024, confermando un principio consolidato, ha sottolineato quanto segue: <“quando viene in rilievo l'atto di un organo collegiale, per quanto la deliberazione esprima essenzialmente il giudizio e la volontà della maggioranza dei componenti, è utile a identificare il percorso logico seguito dall'organo anche l'insieme delle opinioni espresse nel dibattito dai singoli suoi componenti, eventualmente anche di avviso contrario a quello poi prevalso (cfr. Cons. giust. amm. sic., sez. giur., 14 gennaio 2009, n. 20; Cons. Stato, IV, 27 marzo 2002, n. 1748)” (Cons. Stato, Sez. VI, 15 ottobre 2013, n. 5008).

La motivazione degli atti deliberativi collegiali “può legittimamente essere desunta dalle opinioni espresse dai singoli componenti dell'organo, le quali costituiscono esplicitazione delle ragioni addotte per suffragare il contenuto della votazione, nel corso della trattazione di ciascun affare sottoposto all'esame dell'organo collegiale: la votazione costituisce, infatti, strumento di manifestazione finale della volontà del collegio, qual è maturato attraverso l'enunciazione degli elementi di valutazione e comparazione degli interessi che formano oggetto della discussione, preordinata al confronto delle posizioni dei singoli membri per una più ponderata deliberazione” (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 17 novembre 2015, n. 5236).

Nel caso in esame, il richiamo agli interventi dei consiglieri appare idoneo a giustificare sotto il profilo motivazionale la delibera impugnata, dovendosi per l'effetto disattendere i rilievi di parte appellante. Nello stesso senso, si veda TAR LAZIO ROMA, sentenza n. 15460 del 30 luglio 2024, ove si sottolinea che <In merito viene anche in rilievo l'orientamento giurisprudenziale il quale stabilisce che la motivazione degli atti degli organi collegiali può legittimamente essere desunta dalle opinioni espresse dai singoli componenti dell'organo, che costituiscono esplicitazione delle ragioni addotte per suffragare il contenuto della votazione, nel corso della trattazione di ciascun affare sottoposto all'esame dell'organo collegiale (Cons. Stato, Sez. IV, 17.11.15, n. 5236)>.

Ed anche nella premessa della delibera, tra le misura su cui viene fondata la adesione al Piano di Riequilibrio Pluriennale vi è il riferimento alla *“diminuzione dei costi per il passaggio a regime del servizio idrico integrato all’Ente Idrico Campano”*.

**6.6.** Tanto è, poi, dimostrato dal Piano di Riequilibrio allegato alla delibera sopra richiamata che, per quanto qui ci interessa,

- a pag. 48 sottolinea i risparmi di spesa derivanti dall’entrata a regime della gestione del servizio idrico integrato da Ente Idrico Campano, quantificati, a partire dal 2025/2026, in annui €. 2.000.000,00, di cui €. 1.500.000 per FCDE da non costituire e €.500.000,00 da risparmi su contratti di energia elettrica per forniture a impianti di sollevamento, depuratore ecc- (si veda allegato) e

- a pag. 64 sottolinea anche i risparmi di spesa derivanti dall’entrata a regime della gestione del servizio idrico integrato da Ente Idrico Campano, quantificati, a partire dal 2025/2026, in annui €. 2.700.000,00, di cui €. 1.620.000,00 per FCDE da non costituire e €. 450.000,00 da risparmi su contratti di energia elettrica per forniture a impianti di sollevamento, depuratore e € 485.0000 per quota depurazione e fognatura (si veda allegato).

**6.7.** Significativa, ai fini cautelari, è anche la nota prot. n. 108949 del 10 dicembre 2024, nella quale il Segretario Generale del Comune di Castel Volturno, nel trasmettere al Ministero degli Interni e alla Sezione Regionale di Controllo della Corte dei Conti, il Piano di Riequilibrio Pluriennale approvato dal consiglio comunale, ha modo di sottolineare quanto segue: *a parere dello scrivente, fatta salva la doverosa istruttoria che gli Organi in indirizzo effettueranno, il Comune di Castel Volturno è tenuto a realizzare, al fine di risolvere le criticità già riscontrate in sede di accertamento istruttorio con delibera della Corte dei Conti - Sezione regionale di controllo per la Campania - n. 99/2024, in massima sintesi, due obiettivi fondamentali i quali rappresentano, per tale ragione, una "condizione di esistenza" del Piano di riequilibrio in oggetto: da una parte, l’Ente deve incrementare, le riscossioni e dunque, disegnare un trend crescente delle entrate tributarie; dall'altra, l’Ente deve trasferire il servizio idrico integrato al gestore d'Ambito per il distretto di Caserta (ITL SPA) in ossequio alle disposizioni di cui alla L.R. 15/2015. L’eventuale mancato realizzo di uno dei due target indicati, porrebbe, a parere dello scrivente, in serio pericolo la realizzazione delle misure correttive indicate nel Piano di riequilibrio allegato alla presente. In ragione di ciò, deve osservarsi come l’attuale Amministrazione abbia riservato, sin dall’insediamento, grande attenzione ad entrambe le finalità citate. In riferimento al primo obiettivo (incremento entrate), può evidenziarsi come per effetto dell'accordo di partenariato avviato*

dall'Ente comunale con un privato (Erasmus srl), l'andamento delle entrate comunali risulti in tendenziale aumento. A tal fine, il minuzioso incrocio tra i dati presenti presso l'ufficio Anagrafe ed i dati in possesso dell'Ufficio Urbanistica, e la condivisione degli stessi con l'Ufficio tributi, ha consentito di censire un considerevole numero di contribuenti in precedenza sconosciuti, nonché di aggiornare la posizione di tantissimi altri. Acquisire una dimensione certa dei contribuenti, infatti, costituisce il presupposto fondamentale per avviare un ciclo virtuoso della gestione delle entrate comunali. Il percorso intrapreso sembra, al momento, restituire i risultati sperati: occorrerà verificare, nel prosieguo, la dimensione, nel tempo, di tale azione. In relazione all'altro obiettivo, ovvero il trasferimento del servizio idrico integrato ad ITL SPA, deve evidenziarsi come risulti avviata la conferenza di servizi utile a concretizzare, nel più breve tempo possibile, il predetto trasferimento. Quest'ultimo, infatti, appare essenziale in ragione delle seguenti considerazioni: A) il trasferimento del SII determinerebbe un considerevole allentamento del FCDE; B) il trasferimento del SII consentirebbe di eliminare gli effetti disastrosi che il bilancio comunale patisce per effetto di un servizio costantemente in perdita, il cui costo è, di fatto, un costo insostenibile (soltanto il costo dell'energia elettrica per gli impianti di sollevamento è prossimo ad euro 600.000/anno; a ciò si aggiungano i costi relativi all'acquisto della risorsa idrica, i costi di manutenzione relativi ad infrastrutture oltremodo fatiscenti, e via di seguito); C) il trasferimento del SII consentirebbe all'Ente di dismettere la propria partecipata (Voltur Multiutility) il cui costo annuo è prossimo ad 800.000/anno. Consapevole dei descritti effetti positivi, come anticipato, l'Amministrazione di Castel Volturno - peraltro insediata di recente (luglio 2024) - ha avviato la necessaria conferenza di servizi con l'Ente Idrico Campano (EIC) e con ITL SPA, al fine di ottemperare alle prescrizioni di cui alla citata L.R. (15/20215). Per completezza, deve riferirsi come la realizzazione del trasferimento in questione, sia tutt'altro che semplice in ragione: A) della forte esposizione debitoria maturata dal Comune di Castel Volturno nei confronti sia di Acqua Campania SPA (società che forniva la risorsa idrica al territorio), sia di ITL SPA (subentrata nella fornitura idropotabile e depurazione); B) delle problematiche connesse alla gestione (ricollocazione) del personale dipendente della partecipata Voltur Multiutility; C) della situazione di parte degli impianti di depurazione posti sotto sequestro dalla A.G.; D) in quanto una parte delle reti idriche è posta al di sotto di sedi stradali che, attraversando il complesso abitativo denominato Pinetamare, insistono su di una proprietà di un soggetto privato. I citati elementi di criticità, tuttavia, sembrano aver trovato, di recente, una composizione. Da una parte, infatti, l'Ente Idrico Campano si è dichiarato disponibile al trasferimento del servizio idrico integrato dall'Ente comunale ad ITL SPA già nel corso della prossima annualità (2025); dall'altra, ITL SPA, con la quale l'Ente comunale ha sottoscritto un accordo di regolazione del proprio debito maturato (con abbattimento, sul

totale, del 50% ovvero di circa 3 ML), ha formalizzato il consenso ad assorbire il personale della partecipata (Volturno Multiutility) nel corso del 2025. In relazione, poi, all'acquisizione delle strade e dei relativi sottoservizi che insistono presso la località Pinetamare (di proprietà del gruppo Coppola), deve evidenziarsi come il Comune di Castel Volturno, in seno al tavolo tecnico avviato dalla Regione Campania, abbia acquisito la disponibilità del soggetto privato (gruppo Coppola) ad un eventuale trasferimento gratuito delle aree in questione a condizione che il Ministero dell'Ambiente (MASE) rinunci ad una parte del proprio diritto al risarcimento del danno ambientale riconosciuto con sentenza definitiva dalla Corte di Appello di Napoli (sent. 2632/2020). Il privato, in buona sostanza, intenderebbe scomputare il valore di riscatto delle aree di proprietà (e dei relativi sottoservizi) dal maggior credito di cui il MASE dispone per effetto della condanna, subita dal privato, al risarcimento del danno ambientale per abusiva edificazione dallo stesso realizzata presso il territorio di Castel Volturno. In proposito è stata avviata una interlocuzione con il citato Ministero. Qualora in MASE riscontrasse con favore la proposta formulata dal privato in sede di tavolo tecnico, l'Ente comunale, divenendo proprietario di un'area pari a circa 155.000 mq, potrebbe completare il trasferimento della restante parte del SII in favore di ITL SPA, concordare un valore di riscatto a parziale compensazione della debitoria maturata con il soggetto pubblico per la fornitura idropotabile, e monetizzare parte delle aree di superficie devolvendole a parcheggi a pagamento (cd. strisce blu). Si evidenzia, infine, come sia stata avviata una interlocuzione con i principali creditori dell'Ente (GISEC, Consorzio di Bonifica Volturno, Acqua Campania SPA), i cui esiti matureranno entro il prossimo semestre, ed in riferimento alla quale è ragionevole presumere la disponibilità alla rinuncia parziale del proprio credito e della parte relativa agli interessi. Sul punto risulta, tuttavia, indispensabile l'accesso al Fondo di rotazione di cui all'art. 243 ter D.Lgs. 267/00, - per il quale si formula richiesta -, al fine di disporre della liquidità necessaria a definire, con le decurtazioni citate, le posizioni di debito di cui l'Ente risulta attualmente gravato. Lo scrivente non può esimersi, pur nella consapevolezza delle criticità che hanno caratterizzato la gestione finanziaria e contabile del Comune di Castel Volturno sino al recente passato, dal manifestare agli Organi in indirizzo l'impegno con cui l'attuale Amministrazione di Castel Volturno, unitamente alle altre articolazioni territoriali (Prefettura di Caserta, Regione Campania, Procura della Repubblica presso il Tribunale di Santa Maria Capua Vetere, Procura della Corte dei Conti Campania), stia mostrando nel gestire, nel rispetto delle prerogative di ciascuno, criticità complesse e stratificate nel tempo, con la finalità di offrire un'occasione di riscatto ad un territorio profondamente compromesso.

**6.8.** Insomma, l'improvvisa e irragionevole brusca interruzione del processo di



trasferimento del servizio idrico integrato di Castel Volturno al soggetto gestore individuato da EIC (perché questo è il contenuto sostanziale del provvedimento impugnato in via principale) espone il Comune ricorrente al rischio concreto e serio di dovere avviare la procedura per la dichiarazione del dissesto finanziario, soprattutto laddove il trasferimento non si riuscisse a perfezionare entro il 30 giugno 2026.

Il Comune di Castel Volturno, infatti, sebbene abbia immaginato di trasferire il servizio idrico integrato a ITL (quale soggetto individuato da EIC quale soggetto unico gestore del Distretto di Caserta) a far data dal 1° gennaio 2025 (come era emerso dal verbale del 4 novembre 2024), dal punto di vista finanziario, immaginando che vi sarebbero potute essere dei ritardi nel trasferimento, in sede di bilancio pluriennale 2025/2027, ha previsto l'effettivo risparmio (con raggiungimento dell'obiettivo) a far data dal 1° luglio 2026.

**6.9.** Ne consegue che, anche in ragione della indeterminatezza dei tempi di conclusione della procedura giudiziaria che interessa ITL, vi è un interesse concreto ed attuale del Comune ricorrente di ottenere un riesame dei provvedimenti (onerando EIC di dare attuazione al principio di unicità della gestione integrata del servizio idrico della Provincia di Caserta), anche valutando *medio tempore* (e nelle more della definizione del procedimento giudiziario che riguarda ITL) la individuazione, da parte di EIC (o della Regione Campania, in via sostitutiva) di un soggetto gestore che consenta al Comune di Castel Volturno di dare attuazione a quanto previsto dal Piano di Riequilibrio.

**6.10.** Infine, da non sottovalutare, ai fini cautelari, è anche il pregiudizio per i dipendenti della partecipata che attualmente svolge il servizio idrico nel Comune di Castel Volturno. Difatti, laddove non si pervenisse al trasferimento del servizio idrico contestualmente alla messa in liquidazione della partecipata comunale, i dipendenti attualmente in carico alla partecipata perderebbero il diritto al passaggio di cantiere, con grave pregiudizio anche per la stabilità occupazionale.

**6.11.** A ogni modo, in subordine, si chiede, anche ai sensi dell'art. 55, comma 10, c.p.a., di valutare, ai fini cautelari, la calendarizzazione della udienza pubblica, compatibilmente con le esigenze di ruolo, non oltre il primo trimestre 2026.

\*\*\*

## **7. Istanza di risarcimento danni.**

**7.1.** Dalla illegittimità degli atti impugnati, oltre che dal ritardo nella individuazione di un soggetto gestore che, in ossequio al principio di unicità sancito sia dalla legge regionale, che da quella nazionale, si ritiene che il Comune debba essere ristorato dei danni, che saranno meglio quantificati in corso di causa, subiti a causa del mancato trasferimento del servizio idrico quantomeno a far data dal 1° gennaio 2025, come previsto al punto 1 del verbale del 4 novembre 2024.

**7.2.** Responsabili in solido sono tutti i soggetti convenuti, sia pure a diverso titolo. EIC, perché nella individuazione del soggetto gestore non ha posto in essere azioni concrete ed effettive per garantire che il soggetto individuasse avesse la capacità, anche solo finanziaria, di rilevare la gestione del servizio idrico integrato in tutto il Distretto di Caserta, con conseguente chiara e ineludibile violazione del principio di unicità della gestione del servizio più volte richiamata. ITL Spa deve essere chiamata a rispondere per la violazione dei principii fondamentali di correttezza e buona fede, essendo impossibile immaginare che a novembre 2024 (ovvero allorquando si è impegnata a rilevare la gestione a far data dal 1° gennaio 2025) non avesse conoscenza (o percezione) della disastrosa condizione economico finanziaria in cui si trovava, tanto poi, pochi mesi dopo, da presentare ricorso al Tribunale di Santa Maria Capua Vetere, ai sensi degli artt. 39 e 44, comma 1, lett. A),c con istanza di concessione di misure protettive ex art. 54 e 55 CCII, e se del caso di misure cautelari ex art. 584 comma 1 CCII. Responsabile è certamente anche la Regione Campania, quale soggetto titolare di un potere di controllo (oltre che sostitutivo) nei confronti di EIC (come di ITL Spa), soprattutto in considerazione dei rilievi critici formulati dal Segretario generale comunale con la citata nota prot. 44536/2025.

**7.3.** Tale danno, con riserva di quantificarlo e provarlo in corso di causa sulla base della spesa effettiva sostenuta dal Comune di Castel Volturno per tutto il 2025 (come risulterà anche dai dati del rendiconto della gestione che verrà approvato nel 2026), in questo momento, deve essere stimato in euro 450.000,00 (ovvero la diversa somma, maggiore o minore, che sarà comprovata in corso di causa), per mancati risparmi su contratti di energia elettrica per forniture a impianti di sollevamento, depuratore, nonché in euro € 485.0000 (ovvero la diversa somma, maggiore o minore, che sarà comprovata), per mancati risparmi legati alla quota depurazione e fognatura.

**7.4.** A tali voci di danno, si devono poi aggiungere il risarcimento del danno, da

quantificarsi in via equitativa, legato al fatto che, a causa del comportamento dei soggetti predetti negli adempimenti dei loro obblighi e compiti, il Comune di Castel Volturno è costretto ad accantonare un maggiore importo a titolo di FCDE (stimato nel piano di riequilibrio in 1.620.000 euro) che si traduce in una riduzione, automatica, della capacità di spesa del Comune, legato ai vincoli di accantonamento vigenti, secondo i principi della contabilità armonizzata, proprio in relazione agli accantonamenti derivanti dalla quantificazione del FCDE, pari proprio al maggiore FCDE accantonato.

7.5. Complessivamente, come emerge dal piano di riequilibrio, il danno economico, per l'anno 2025, subito dal Comune ricorrente è pari a 2.700.000,00 euro, ovvero la diversa somma, maggiore o minore, che verrà dimostrata e comprovata in corso di causa.

### **PQM**

Si conclude per l'accoglimento del ricorso e delle domande ivi contenute. Vittoria di diritti, di spese e onorari.

Avv. Nemo Dardano

Avv. Lucio Perone