Pubblicato il 06/07/2026

Firmato digitalmente

N. 04241/2026 REG.PROV.COLL.
N. 00907/2024 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 della Campania

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 907 del 2024, integrato da motivi aggiunti, proposto dalla Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Napoli, domiciliataria *ex lege* in Napoli alla Via A. Diaz n. 11;

contro

Ente Idrico Campano, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Alberto Corrado, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia ed eletto presso il suo studio in Napoli al Viale A. Gramsci n. 19;

nei confronti

I.T.L. s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Stefano La Marca, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Regione Campania e Comune di Caserta, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

quanto al ricorso introduttivo:

- della deliberazione del Comitato Esecutivo dell'Ente Idrico Campano n. 55 del 26 ottobre 2022, avente ad oggetto "*Approvazione della forma di gestione e del preliminare di Piano del Distretto Caserta, comprensivo del PEF, ai sensi dell'art. 10 comma 2 lett. b) e h) della L.R. 15/2015 e dello Schema di Convenzione*";

- della deliberazione del Comitato Esecutivo dell'Ente Idrico Campano n. 56 del 26 ottobre 2022, avente ad oggetto "*Affidamento del servizio idrico integrato ai sensi della L.R. 15/2015 nell'ambito distrettuale Caserta al soggetto ITL S.p.A.*", con allegata Relazione *ex* art. 34, comma 20, del D.L. n. 179/2012;

- della deliberazione del Consiglio di Distretto di Caserta del predetto Ente n. 1 del 29 settembre 2022, avente ad oggetto "*Conferma della forma di gestione pubblica ed indirizzi per l'individuazione del soggetto pubblico affidatario in house*";

- della deliberazione del Consiglio di Distretto di Caserta n. 2 del 24 ottobre 2022, avente ad oggetto "*Approvazione <Preliminare di Piano d'Ambito Distrettuale Caserta> ai sensi della L.R. n. 15/2015*";

- di tutti gli atti presupposti, connessi e/o consequenziali, ancorché non conosciuti, tra cui, ove occorrer possa:

- la nota dell'Ente Idrico Campano del 22 settembre 2023, avente ad oggetto "*Affidamento del servizio idrico integrato negli ambiti distrettuali della Regione Campania - Riscontro nota rif. S4738-S4739*";

- la nota dell'Ente Idrico Campano del 23 gennaio 2024, avente ad oggetto "*Riscontro al Parere (Rif. N. 4739) reso dall'AGCM ai sensi dell'art. 21 bis della Legge 10 ottobre 1990, n. 287* […];

quanto ai motivi aggiunti depositati il 31/1/2025:

- della deliberazione del Consiglio di Distretto di Caserta del predetto Ente n. 1 del 27 maggio 2024, avente ad oggetto "*Approvazione <Piano d'Ambito Distrettuale Caserta> ai sensi della L.R. n. 15/2015*";

- della deliberazione del Comitato Esecutivo dell'Ente Idrico Campano n. 31 del 19 giugno 2024, avente ad oggetto "*Approvazione del Piano d'Ambito Distrettuale Caserta. Delibera Consiglio di Distretto Caserta 27 maggio 2024, n. 1*";
- della deliberazione del Consiglio di Distretto di Caserta n. 1 del 29 giugno 2023, avente ad oggetto "*Adozione del Piano d'Ambito Distrettuale Caserta, comprensivo degli adeguamenti al D.Lgs. n. 18/2023, del PEF aggiornato e del rapporto ambientale utile alla procedura di Valutazione Ambientale Strategica, con contestuale conferma, ai fini e per gli effetti dell'art. 10, comma 2 lett. b) e h) della L.R. 15/2015, della forma di gestione del SII interamente pubblica e del relativo affidamento alla società ITL spa*";
- della deliberazione del Comitato Esecutivo dell'Ente Idrico Campano n. 29 del3 luglio 2023, avente ad oggetto *"Adozione<Piano d'Ambito Distrettuale Caserta> ai sensi della L.R. 15/2015*";
- di tutti gli atti presupposti, connessi e/o consequenziali, ancorché non conosciuti, tra cui, ove occorrer possa:
- la nota dell'Ente Idrico Campano del 2 gennaio 2025, avente ad oggetto "*Riscontro al Parere (Rif. N. 4739B) reso dall'AGCM ai sensi dell'art. 21 bis della Legge 10 ottobre 1990, n. 287* […]";
- la nota dell'Ente Idrico Campano del 7 giugno 2024 - 2 gennaio 2025, indirizzata ad ITL s.p.a., avente ad oggetto "*PEF Piano d'Ambito Distrettuale Caserta. Richiesta Piano Industriale asseverato*".

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;
Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Ente Idrico Campano e della I.T.L. s.p.a.;
Visti tutti gli atti della causa;
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 marzo 2026 il dott. Giuseppe Esposito e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1.- La L.R. 2 dicembre 2015, n. 15 ("*Riordino del servizio idrico integrato ed istituzione dell'Ente Idrico Campano*") reca disposizioni con le quali è disciplinato il concorso degli Enti Locali nella gestione del servizio idrico integrato.

Con essa è stato istituito l'Ente Idrico Campano, il quale è "*l'ente di governo regionale, rappresentativo degli enti locali della Regione del servizio idrico integrato nell'ambito territoriale ottimale identificato*" (art. 2, co. 1, lett. *d)*).

L'Ambito Territoriale Ottimale del servizio coincide con il territorio regionale ed è suddiviso in Ambiti distrettuali, individuati con deliberazione di Giunta regionale (artt. 5 e 6).

L'Ente Idrico Campano svolge i compiti delineati dall'art. 8, ossia:

<<a) predispone, adotta, approva ed aggiorna il Piano d'Ambito su scala regionale di cui all'articolo 149 del decreto legislativo n. 152/2006, secondo le procedure di cui all'articolo 16 e lo trasmette, entro dieci giorni dalla delibera di approvazione alla Regione, all'ARERA e Autorità di regolazione per l'energia reti e ambienti e al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare;

b) affida, per ogni Ambito distrettuale, la gestione del Servizio idrico integrato al soggetto gestore sulla base delle indicazioni di ciascun Consiglio di distretto in coerenza con quanto previsto dalla normativa nazionale e comunitaria in materia;

c) predispone la convenzione e i relativi disciplinari che regolamentano i rapporti con i soggetti gestori sulla base delle indicazioni dell'ARERA e Autorità di regolazione per l'energia reti e ambienti;

d) svolge ogni altra funzione e competenza prevista dal decreto legislativo n. 152/2006>>.

Al singolo Consiglio di Distretto spetta l'approvazione del Piano d'ambito distrettuale (art. 14).

2.- Ciò premesso, la vicenda all'esame affonda le proprie radici nella deliberazione n. 1 del 28/6/2021, con cui il competente Consiglio di Distretto optava, ai fini

dell'affidamento del servizio idrico integrato da parte dell'Ente Idrico Campano, per un modello di gestione pubblica.

In seguito, con delibera di Assemblea Straordinaria n. 1 del 9/3/2022, il Consorzio Idrico Terra di Lavoro (gestore del servizio, e a totale partecipazione pubblica) approvava uno specifico atto di indirizzo per la propria trasformazione in I.T.L. - Idrico Terra di Lavoro s.p.a.. La trasformazione veniva indi approvata con verbale di Assemblea Straordinaria del Consorzio per Notar Matano rep. n. 11673 del 16/9/2022.

Infine, con deliberazione n. 1 del 29/9/2022 il Consiglio di Distretto di Caserta deliberava che, a seguito della menzionata trasformazione, l'Ente Idrico Campano completasse le procedure per l'individuazione della I.T.L. s.p.a. quale soggetto affidatario *in house* del servizio.

3.- Orbene, la ricorrente Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha impugnato con il ricorso introduttivo le deliberazioni del Consiglio di Distretto di Caserta n. 1/2022 e n. 2/2022 con cui, rispettivamente, è stata confermata la forma di gestione pubblica, formulando indirizzi per l'individuazione del soggetto pubblico affidatario *in house*, ed è stato approvato il preliminare di Piano d'Ambito Distrettuale.

Ha impugnato, altresì, i successivi provvedimenti con cui il Comitato Esecutivo dell'Ente Idrico Campano ha dato corso all'indirizzo prescelto, approvando a sua volta la forma di gestione e il preliminare di Piano, nonché affidando il servizio idrico integrato alla ITL s.p.a. (delibere n. 55/2022 e n. 56/2022).

Nel ricorso, dopo aver rammentato che l'art. 21-*bis* della legge n. 287/1990 affida all'Autorità una speciale legittimazione, per l'impugnazione dinanzi al G.A. degli atti generali, dei regolamenti e dei provvedimenti amministrativi lesivi della libertà di concorrenza, sono articolate delle censure avverso i suindicati atti e provvedimenti, esprimendo l'avviso che la scelta e l'approvazione della forma di gestione del servizio idrico integrato nel Distretto di Caserta, con l'affidamento ad

una società *in house*, siano state effettuate "*senza alcuna motivazione circa il mancato ricorso al mercato, in violazione dell'obbligo istituzionale di rispetto dei principi di promozione e tutela della concorrenza nella gestione dei servizi pubblici locali di interesse economico generale*" (pag. 8 del ricorso introduttivo).

Si sono costituiti in giudizio per resistere all'impugnativa l'Ente Idrico Campano e la I.T.L. s.p.a., producendo documentazione, formulando plurime eccezioni e controbattendo alle censure della ricorrente nelle memorie rispettivamente depositate, cui l'Autorità ricorrente non ha mancato di replicare.

4.- Con i motivi aggiunti della stessa A.G.C.M. sono stati poi impugnati i provvedimenti con cui il Consiglio di Distretto ha adottato e approvato il nuovo Piano d'Ambito Distrettuale di Caserta, adeguato al d.lgs. n. 18/2023 e comprensivo del PEF aggiornato e del rapporto ambientale per la Valutazione Ambientale Strategica, confermando nel contempo la forma di gestione del servizio idrico integrato e il suo affidamento alla ITL s.p.a. (delibere n. 1/2023 e n. 1/2024), provvedimenti seguiti dall'adozione e approvazione da parte del Comitato Esecutivo dell'Ente Idrico Campano (delibere n. 29/2023 e n. 31/2024).

5.- Tutte le parti costituite hanno prodotto documentazione e scritti difensivi.

Dopo successivi rinvii della discussione, variamente motivati, su istanza di parte, all'udienza pubblica del 25 marzo 2026 la causa è stata infine assegnata in decisione.

DIRITTO

1.- Il Tribunale deve preliminarmente disattendere le plurime eccezioni sollevate in rito dalle parti resistenti, partendo dalla questione pregiudiziale sulla sussistenza della giurisdizione amministrativa.

È stato dedotto che la controversia apparterrebbe alla cognizione del Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche, sostenendosi che al Giudice amministrativo sarebbero affidate unicamente le controversie di cui al primo comma dell'art. 21-*bis* della legge n. 287/1990, essendo solo tale comma (e non anche il comma 2)

richiamato dal successivo comma 3, lì dove si dispone l'applicazione delle norme del Libro IV, Titolo V, del c.p.a..

Secondo l'I.T.L. s.p.a., le restanti e non meglio chiarite controversie di cui al secondo comma, quindi, "*devono proporsi secondo l'ordinario riparto di giurisdizione*" (pag. 9 della memoria del 6/9/2025).

L'eccezione va disattesa.

L'art. 21-*bis* della legge n. 287/1990 stabilisce che:

<<1. L'Autorità garante della concorrenza e del mercato è legittimata ad agire in giudizio contro gli atti amministrativi generali, i regolamenti ed i provvedimenti di qualsiasi amministrazione pubblica che violino le norme a tutela della concorrenza e del mercato.

2. L'Autorità garante della concorrenza e del mercato, se ritiene che una pubblica amministrazione abbia emanato un atto in violazione delle norme a tutela della concorrenza e del mercato, emette, entro sessanta giorni, un parere motivato, nel quale indica gli specifici profili delle violazioni riscontrate. Se la pubblica amministrazione non si conforma nei sessanta giorni successivi alla comunicazione del parere, l'Autorità può presentare, tramite l'Avvocatura dello Stato, il ricorso, entro i successivi trenta giorni.

3. Ai giudizi instaurati ai sensi del comma 1 si applica la disciplina di cui al Libro IV, Titolo V, del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104>>.

La tesi prospettata a base dell'eccezione si fonda sulla travisata lettura dell'articolo, che assegna all'Autorità la legittimazione a impugnare, proprio innanzi al G.A., gli atti amministrativi generali, i regolamenti e i provvedimenti di qualsiasi amministrazione pubblica, i quali appaiano violativi delle norme a tutela della concorrenza e del mercato.

Trattasi, dunque, di giurisdizione unitariamente affidata al Giudice amministrativo, senza che sia predicabile, per il contenzioso in discussione, la sussistenza della giurisdizione di altro Giudice.

La circostanza, infatti, che al comma 3 dell'articolo sia richiamato unicamente il

suo primo comma non sta significare che alcune controversie (che, del resto, non si comprende quali sarebbero) vadano affidate a un Giudice diverso dal Giudice amministrativo.

Dalla lettura dell'articolo si evince con immediatezza, invero, che i commi 2 e 3 hanno riguardo, rispettivamente, alla necessità della fase precontenziosa, e all'individuazione delle speciali norme del c.p.a. applicabili (cfr. TAR Lazio - sez. III *Ter*, 15/3/2013 n. 2720: "*La norma infatti, secondo una piana e ragionevole considerazione del suo dato letterale, disciplina l'esercizio della legittimazione al ricorso dell'AGCOM avverso atti amministrativi che assuma essere distorsivi della concorrenza, prevedendo al primo comma la stessa attribuzione della legittimazione, specificando al secondo comma, in rapporto di perfetta coincidenza oggettiva con il primo comma, le modalità di proposizione del ricorso e dettando, al terzo comma, le regole processuali applicabili*").

Non è quindi possibile scindere il contenuto dell'articolo sulla base di una sua forzata e artificiosa lettura in senso divergente dalla sua nitida portata testuale: l'articolo, ove inteso nel senso voluto dalla parte resistente, verrebbe svuotato di contenuto, ma, ancor prima, risulterebbe incomprensibile.

Pertanto, tutte le controversie avverso l'operato delle PP.AA. che sia sospetto di violazione delle norme a tutela della concorrenza sono assegnate alla giurisdizione del Giudice amministrativo, in coerenza con la circostanza che verrebbero qui comunque in rilievo attività autoritative condotte nell'esercizio di un pubblico potere.

Il predetto comma 2, lungi dall'aver prefigurato un "altro tipo di controversie", si è limitato a dettare il *modus procedendi* della speciale legittimazione affidata all'AGCM: e questo ponendo l'attivazione della fase precontenziosa, che peraltro nella specie è stata puntualmente attuata, quale condizione di procedibilità dell'azione giurisdizionale (cfr., tra le altre, Cons. Stato - sez. VI, 23/7/2020 n. 4715: "*Ai sensi dell'art. 21-bis, comma 2, della L. n. 287 del 1990, il ricorso*

dell'AGCM al giudice amministrativo, contro atti che violino le norme a tutela della concorrenza e del mercato, deve essere preceduto, a pena d'inammissibilità, da un parere motivato diretto all'amministrazione interessata, nel quale siano indicati gli specifici profili delle violazioni riscontrate (Cons. Stato, Sez. IV, 28/1/2016, n. 323; Sez. V, 30/4/2014, n. 2246; C. Si., 9/10/2017, n. 428)".

Da ultimo, va detto che la sussistenza della giurisdizione amministrativa in materia non è stata affatto sconfessata dalla sentenza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione dell'8/7/2024 n. 18623, richiamata dall'EIC. Nella relativa controversia, invero, non era stato in alcun modo sollevato in sede di merito, né d'ufficio né su istanza di parte, il difetto di giurisdizione: sicché le Sezioni Unite hanno eloquentemente affermato che fosse preclusa "*una ipotetica questione di attribuzione della controversia alla giurisdizione amministrativa, ricadendosi nel caso di una controversia relativa all'impugnativa di delibera dell'Ente di governo sull'affidamento in house del SII*" (p. 9.1).

2.- Va disattesa, altresì, l'eccezione relativa alla legittimazione dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

È contestato che, nella specie, l'Autorità vanti il potere di azione delineato dalla norma a tutela della concorrenza e del mercato, poiché la scelta dell'EIC di ricorrere all'*in house providing* non contrasterebbe, in tesi, con il principio della concorrenza, reputandosi che il settore in rilievo sarebbe sottratto alle regole valevoli per ogni altro tipo di affidamento pubblico, in base a quanto stabilito dalla Direttiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sull'aggiudicazione dei contratti di concessione (art. 12: "*Esclusioni specifiche nel settore idrico*"), attuata nell'ordinamento interno (artt. 12 del d.lgs. n. 50/2016 e 148 del d.lgs. n. 36/2023).

Anche questa eccezione va respinta: la tesi che ne sta alla base non può difatti essere condivisa.

Tale tesi muove da una limitata e parcellizzata visione, non potendosi di contro seriamente assumere che il settore idrico possa essere indifferente ai principi posti a

presidio del corretto svolgimento delle dinamiche concorrenziali (la tesi di parte, spinta sino alle estreme conseguenze, significherebbe che ogni concessione per il servizio idrico potrebbe essere affidata direttamente, senza far luogo all'espletamento di alcuna gara).

Sennonché, attesa l'indiscussa ampia latitudine ed estensione della nozione di concorrenza, è il sistema nel suo complesso a delineare un quadro di norme nel quale i princìpi posti a tutela della concorrenza non sono affatto obliterati, ma, anzi, valorizzati e debitamente posti in rilievo.

In proposito, va quindi in particolare affermato che anche la possibilità dell'affidamento *in house* del servizio idrico integrato, ai sensi dell'art. 149-*bis* del d.lgs. n. 152/2006, di per se stessa non esclude, ma anzi esige il rispetto delle norme a tutela della concorrenza, non potendosi configurare alcuna privativa assoluta, essendo invece il modulo prescelto pur sempre assoggettato alla disciplina degli affidamenti *in house*, relativamente ai quali deve essere dato pur sempre conto "*delle ragioni del mancato ricorso al mercato*" (art. 192, co. 2, del d.lgs. n. 50/2016, applicabile *ratione temporis*).

Non giova alle parti che hanno sollevato l'eccezione in esame l'ulteriore richiamo, sotto questo profilo, alla già menzionata della sentenza delle Sezioni Unite n. 18623/2024, la quale, a ben vedere, non ha affatto obliterato il rilievo dei princìpi a tutela della concorrenza, nel settore in esame.

Invero, la pronuncia delle Sezioni Unite su cui si appuntano gli assunti delle controparti, secondo i quali sarebbe totalmente esclusa in materia ogni valenza del principio di concorrenza, va letta nei suoi esatti termini, che risiedono nel fatto che la Corte di Cassazione ha chiarito che sono le "*caratteristiche*" intrinseche al modello della società *in house*, quali prefigurate dal legislatore nazionale, a non porsi di per sé stesse in contrasto con i principi del Trattato e con il principio di concorrenza (cfr. p. 10.1.1 della cit. sentenza delle SS.UU.). Laddove altra questione, quella che interessa precipuamente in questa sede, attiene alla

valutazione a monte della convenienza della relativa scelta, e, in specie, alla necessità dell'esternazione delle ragioni del mancato ricorso al mercato, a cui si ricollega indissolubilmente il principio della tutela della concorrenza.

Sul piano della legittimazione spettante all'AGCoM, non può dunque essere posta in discussione la sussistenza, anche nella fattispecie all'esame, dello speciale potere di azione attribuito dalla legge all'Autorità a tutela della concorrenza e del mercato.

Si correla all'eccezione appena superata l'ulteriore deduzione secondo cui l'Autorità non avrebbe potuto dedurre in giudizio la violazione, oltre che dell'art. 192 del d.lgs. n. 50/2016, anche dell'art. 34, co. 20, del D.L. n. 179/2012, convertito con legge n. 221/2012, non avendo quest'ultima norma formato preventivo oggetto specifico dei pareri motivati dell'AGCoM in fase precontenziosa.

Orbene, la tesi poggia su un astratto formalismo, dovendosi invece focalizzare l'attenzione sui contenuti sostanziali del parere di cui si tratta, con riguardo all'individuazione, da parte dell'Autorità, delle criticità ritenute in concreto idonee a configurare una lesione della concorrenza.

Tanto premesso, è agevole riscontrare dagli atti di causa che i rilievi critici mossi dall'Autorità, in fase precontenziosa e indi in sede giudiziale, attengono sempre al medesimo profilo, ovverossia alla carenza di motivazione in ordine alla scelta di ricorrere all'affidamento *in house*, esperita senza valutare le ragioni del mancato ricorso al mercato. Profilo, questo, già adeguatamente enunciato nel parere precontenzioso ed esattamente percepibile dal suo destinatario, onde restano così prive di pregio le contestazioni di parte resistente.

In questi termini emerge dunque la sussistenza dei presupposti fondanti la speciale legittimazione *ad causam* dell'AGCM, bastando al riguardo che - come chiaramente si rinviene anche nella specie - siano stati rilevati, già nel parere, e successivamente nel ricorso giurisdizionale, vizi che attengono alla tutela della concorrenza (cfr. Cons. Stato - sez. VI, 21/2/2023 n. 1760, p. 3.1.7: *"l'art. 21-bis della legge n. 287 del 1990 riconosce un'eccezionale legittimatio ad causam in*

favore dell'AGCM, in funzione del bene giuridico tutelato (si veda la già citata sentenza del Consiglio di Stato n. 2246/2014). Autorevole dottrina ha chiarito che vi sono nell'art. 21-bis almeno tre profili di specificità: (i) è necessario, ai fini dell'ammissibilità del ricorso, dedurre un motivo e non è possibile invece richiamare un generico interesse alla tutela della concorrenza; (ii) il vizio deve consistere nella violazione delle norme a tutela della concorrenza e del mercato; (iii) il ricorso, anziché buono alla tutela di qualsivoglia interesse pubblico, deve essere fondato sulla rilevanza e sulla constatazione della lesione di un ben determinato interesse di ordine generale assunto dall'ordinamento, ossia quello che corrisponde alla tutela della concorrenza e del mercato").

Nel caso di specie, per quanto già esposto, è in definitiva indiscutibile che tali vizi siano stati riscontrati dall'Autorità e adeguatamente sottoposti alla rivalutazione dell'Ente Idrico Campano, senza che quest'ultimo possa quindi addurre un inesistente *deficit* nella formulazione del parere motivato dell'AGCM.

3.- Anche le altre eccezioni sollevate in rito vanno respinte.

3.1. Viene dedotta l'improcedibilità del ricorso, per il fatto che non sono state impugnate le deliberazioni del Consiglio di Distretto di Caserta n. 1/2023 e del Comitato Esecutivo dell'EIC n. 29/2023.

Entrambe le deliberazioni si limitano, però, a confermare le determinazioni che erano già state assunte, rispettivamente, con le delibere del Consiglio di Distretto di Caserta n. 1/2022 e del Comitato Esecutivo dell'EIC n. 55/2022, riadottando gli atti per tener conto delle osservazioni formulate dalla Regione (cfr., ad es., l'identica premessa ai deliberati: "*la Regione Campania nel Decreto di espressione del positivo giudizio di compatibilità ambientale del Piano d'Ambito Regionale ha prescritto che i Piani di Distretto siano a loro volta sottoposti alla procedura di Valutazione Ambientale Strategica ed alla integrata Valutazione di incidenza sui siti Natura 2000*").

Tali delibere, adottate al mero fine di tener conto della richiesta della Regione di

sottoposizione alla procedura di V.A.S. e di valutazione di incidenza, non recano perciò un nuovo contenuto dispositivo rispetto alle determinazioni precedentemente adottate, e tantomeno costituiscono il frutto di una nuova istruttoria e di una rinnovata motivazione. Nella prospettiva della tutela dell'interesse pubblico alla concorrenza esse costituiscono quindi, in pratica, degli atti meramente confermativi, come tali insuscettibili di autonoma impugnazione, difettando per essi un carattere autonomamente lesivo (giurisprudenza pacifica: cfr. per tutte, da ultimo, Cons. Stato - sez. V, 17/3/2026 n. 2210: "*ricorre invece l'atto meramente confermativo, non impugnabile, allorché l'amministrazione si limiti a dichiarare l'esistenza di un suo precedente provvedimento senza compiere alcuna nuova istruttoria e senza una nuova motivazione (in termini, tra le tante, Cons. Stato, IV, 13 ottobre 2025, n. 8007; II, 18 luglio 2025, n. 6350; V, 28 maggio 2025, n. 4635). La differenza tra i due tipi di atti (meramente confermativo, non impugnabile, e conferma in senso proprio, e dunque autonomamente lesiva e da impugnarsi nei termini) è correlata alla verifica se l'atto sia stato adottato o meno a seguito di una nuova istruttoria e di una nuova ponderazione degli interessi*").

Nella fattispecie all'esame i nuovi citati provvedimenti non recano alcuna nuova valutazione: semmai, una rinnovata determinazione finale sarà contenuta nelle deliberazioni del Consiglio di Distretto di Caserta e del Comitato Esecutivo dell'EIC n. 1/2024 e n. 31/2024.

3.2. Queste ultime, tuttavia, sono state ritualmente impugnate dall'AGCM con i motivi aggiunti (unitamente proprio alle predette delibere del Consiglio di Distretto n. 1/2023 e del Comitato Esecutivo n. 29/2023, che ne hanno costituito l'antecedente).

L'Autorità, cui le stesse non erano state rimesse, ne ha acquisito conoscenza solo con la produzione in giudizio, e, con parere motivato in data 30/10/2024, ha espletato anche in relazione ad esse la fase precontenziosa ai sensi del cit. art. 21-*bis* della legge n. 287/1990.

In ragione di ciò, è priva di pregio anche l'ulteriore eccezione di improcedibilità

sollevata inizialmente dall'EIC per mancata impugnazione delle menzionate delibere del 2024. Difatti, le delibere non erano state prontamente portate a conoscenza dell'Autorità, e non potevano formare oggetto, quindi, del ricorso introduttivo, mentre sono state poi gravate con i motivi aggiunti.

4.- Passando a dire dell'eccepito difetto di contraddittorio, che in tesi avrebbe dovuto essere esteso nei confronti del Consiglio di Distretto e degli Enti Locali facenti obbligatoriamente parte dell'Ente Idrico Campano, il Collegio reputa al riguardo che non sussista la dedotta inammissibilità del ricorso, e nemmeno debba farsi luogo all'integrazione del contraddittorio.

4.1. Quanto al Consiglio di Distretto, va escluso che esso abbia un'autonoma legittimazione passiva, costituendo solo un organo dell'Ente Idrico Campano, secondo quanto chiaramente indicato dall'art. 9, co. 1, lett. d), della L.R. n. 15/2025, istitutiva dell'EIC.

4.2. Per ciò che concerne l'eccepita necessità che, al presente giudizio, partecipino anche i Comuni appartenenti obbligatoriamente all'Ambito Territoriale Ottimale dell'EIC, va osservato che la loro posizione appare assimilabile, per analogia, a quella dei consiglieri comunali, ossia a componenti di un organismo collegiale i quali, nel giudizio avente ad oggetto l'impugnazione degli atti dell'organo di cui fanno parte, non possono certo vantare una individuale legittimazione passiva.

Pertanto, i medesimi non assumono la veste di controinteressati, non venendo in rilievo quali figure "*estranee all'organizzazione dell'ente pubblico, ma quali componenti dell'organo assembleare, inteso nella sua unitarietà e nella sua significazione pubblica*" (sentenza di questa Sezione del 6/11/2009 n. 7010, con riferimento ai consiglieri comunali).

Né la conclusione può mutare per il sol fatto che in precedenti contenziosi in qualche modo affini era stata cautelativamente ordinata, da questa stessa Sezione, l'integrazione del contraddittorio nei confronti di singoli Comuni. Oltretutto, le fattispecie esaminate divergono, in quanto, in quei casi, la scelta del ricorso all'*in*

house providing era contrastata da uno dei Comuni interessati, palesandosi pertanto la opportunità di estendere il contraddittorio agli altri Comuni, eventualmente portatori di un interesse contrario.

5.- Infine, è da respingere anche l'eccezione di improcedibilità del ricorso da ultimo sollevata dall'EIC nella memoria depositata il 5/9/2025, facendo notare che l'Ente Idrico Campano, con delibera del Comitato Esecutivo del 27/8/2025 n. 26, in conformità all'indirizzo espresso dal Consiglio di Distretto di Caserta con delibera del 4/9/2025 n. 1, ha da ultimo stabilito di modificare la scelta contestata dall'AGCM, ricorrendo alla diversa formula della società mista pubblico privata, con partecipazione pubblica maggioritaria, per il 55%.

Invero, trattasi di un atto che si limita a "*fornire indirizzo agli uffici dell'Ente affinché procedano all'elaborazione degli atti occorrenti alla modifica della forma di gestione del SII nell'Ambito distrettuale "Caserta""*. Il nuovo atto, quindi, non toglie *ex se* validità ed efficacia ai provvedimenti precedentemente adottati, i quali pertanto non ne vengono sostituiti,

Di conseguenza, restano fermi in capo all'Autorità ricorrente la legittimazione e l'interesse a ricorrere nell'intento di rimuovere gli effetti degli atti riportati in epigrafe.

6.- Una volta disattese le eccezioni sollevate in rito dalle resistenti, può quindi passarsi all'esame di merito del ricorso e dei motivi aggiunti.

Le impugnative proposte dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato sono fondate.

6.1. L'Autorità nel parere del 23/11/2023, reso *ex* art. 21-*bis* della legge n. 287/1990 con riferimento alle deliberazioni poi impugnate con il ricorso introduttivo, ha proceduto alla ricognizione della situazione descritta nell'approvato preliminare di Piano d'ambito distrettuale, e risultante dall'allegata relazione *ex* art. 34, co. 20, del D.L. n. 179/2012, convertito con legge n. 221/2012, in cui è stato evidenziato che:

- la gestione del servizio idrico è particolarmente frammentata nel distretto,

segnatamente nel segmento fognario-depurativo, con ben 102 gestori;

- la I.T.L. s.p.a., partecipata da diversi Comuni e gestore del servizio idrico integrato in 33 dei 104 Enti compresi nel distretto (con copertura di oltre 25% della popolazione), è destinata ad assumere il servizio nell'intero distretto, e questo sino al 2027 e con la possibilità di estensione per un massimo di 30 anni.

Posta questa premessa, l'Autorità passa in rassegna le motivazioni a supporto della scelta di ricorrere all'*in house providing*, così come rappresentate nella relazione, "*tra le quali: la maggiore facilità di controllo sull'andamento della gestione grazie al rapporto gerarchico con l'ente affidante; la riduzione delle possibilità di contenzioso; la possibilità di maggiore confronto sulla qualità dei servizi; la maggiore capacità di adattamento ai mutamenti delle esigenze gestionali rispetto alle previsioni contrattuali; la destinazione degli utili a finalità pubbliche. Accanto a queste, un elemento più specifico riguarda la necessità di un affidamento celere, compatibile, da un lato, con il limite temporale di cui all'articolo 14 del d.l. n. 115/2022 – il quale fissava a 90 giorni dalla propria entrata in vigore il termine ultimo per gli Enti d'Ambito per esercitare la propria competenza a disporre l'affidamento del SII, pena l'attivazione di poteri sostitutivi da parte della Regione – e, dall'altro, con la scadenza al 31 ottobre 2022 per la partecipazione al bando per i fondi PNRR*" (pag. 4 del parere).

Sempre sul piano della convenienza della scelta, sono poste poi in rilievo dall'Autorità le "*considerazioni legate alla tariffa praticata da quest'ultima* [ITL s.p.a.]*, che risulterebbe significativamente inferiore a quella mediamente praticata da altri gestori "in territori comparabili sul piano nazionale", anche grazie ad una politica di assunzione del personale disciplinata dall'applicazione di un "parametro di spesa medio invalicabile" e alla partecipazione ai bandi dei fondi POR e PNRR 2021-2026, che permette il ricorso all'investimento mediante applicazione della quota tariffaria di soli 10 €/anno per abitante* (pagg. 4 e 5).

Tenuto conto di tutto ciò, nel parere sono indi esposte le ragioni che, ad avviso

dell'Autorità, suscitano perplessità in ordine alla convenienza dell'internalizzazione del servizio, ragioni le quali possono essere così riassunte (cfr. pagg. 5 e ss. del parere):

- mancanza di una corretta individuazione della capacità della società affidataria di garantire gli obiettivi di qualità del servizio, come previsti nel preliminare di Piano d'Ambito, avuto riguardo ai suoi pregressi risultati di gestione e al considerevole ampliamento della scala delle operazioni, anno per anno, sino alla scadenza dell'affidamento;
- assenza di dati significativi sui risultati qualitativi raggiunti dai gestori nell'Ambito distrettuale, poiché gli indicatori di *performance* coprono un campione assai ridotto (32,94% per le perdite idriche e 5,40% per la qualità dell'acqua depurata e le interruzioni del servizio);
- difetto di informazioni riferibili alla I.T.L. s.p.a., non essendo reperibili nel sito dell'ARERA i dati sulla *performance* qualitativa del servizio finora svolto, per la gestione dell'acquedotto in favore di una popolazione di oltre 230.000 abitanti (questo specialmente per gli indicatori di perdite idriche e di qualità dell'acqua erogata, e per l'adeguatezza della fognatura e l'attività di depurazione, a servizio di quasi 48.000 abitanti, con particolare riferimento allo smaltimento dei fanghi e alla qualità dell'acqua depurata).

Particolare riguardo è stato assegnato al valore delle perdite idriche percentuali, osservandosi che "*i pochissimi dati forniti testimoniano una situazione lontana dal valore obiettivo, che è fissato, in linea con quanto stabilito dal regolatore di settore ARERA, al tetto del 25% (ad esempio, proprio ITL S.p.A. si attesta su un valore del 67,20%)*" (pag. 6 del parere).

Sulla scorta dell'analisi condotta e delle valutazioni effettuate, l'AGCM è pervenuta allora alla conclusione di ritenere non sufficientemente motivata la decisione di ricorrere all'affidamento *in house*, con riferimento alle specifiche criticità del territorio e ai risultati pregressi della società affidataria, per la quale neppure sono state specificate le modalità con le quali la stessa garantirebbe l'efficienza delle

operazioni, peraltro legate ad un elemento, solo incerto, costituito dalla "*mancata prospettazione di "eventuali contributi di carattere extra-tariffario che si ritengono comunque indispensabili per portare il sistema infrastrutturale del distretto ad un livello di funzionalità adeguato", tra i quali si annoverano anche i fondi PNRR*" (pag. 7 del parere).

6.2. Ebbene, l'EIC, nelle proprie osservazioni di riscontro a siffatto parere, non ha mostrato di aver corrisposto alle plurime segnalazioni dell'Autorità, limitandosi a rendere noto che la I.T.L. s.p.a. aveva chiesto l'estensione della durata della convenzione di affidamento, e questo sia per la necessità di completamento delle gravose attività procedurali, sia per la concreta praticabilità dell'accesso al credito.

Pertanto, l'EIC avvisava di aver avviato l'attività di aggiornamento del Piano d'ambito distrettuale fino alla scadenza del nuovo periodo della programmazione prevista nel Piano d'ambito regionale (2051), e questo estendendo sino a tale data la durata dell'affidamento, "*nel rispetto dei parametri regolatori previsti da ARERA nonché dell'effettiva verifica del mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario della gestione per l'intero periodo di affidamento*", redigendo una nuova relazione, *ex* art. 14, co. 3, del d.lgs. n. 201/2022 - normativa sopravvenuta all'art. 34, co. 20, del D.L. n. 179/2012, convertito con legge n. 221/2012 -, e procedendo infine all'approvazione definitiva del Piano d'ambito distrettuale Caserta (nota dell'EIC prot. n. 1846 del 23/1/2024).

6.3. L'Autorità ha ritenuto insoddisfacenti le spiegazioni così fornitele, e ha pertanto promosso il presente ricorso.

Con il ricorso è dedotta la violazione delle norme a tutela della concorrenza e del mercato e dei princìpi di libertà di iniziativa economica e di libera concorrenza, *ex* artt. 3, 41 e 117 Cost., nonché dell'art. 106 e ss. TFUE, degli artt. 192, co. 2, del d.lgs. n. 50/2016 e 34, co. 20 del D.L. n. 179/2012, convertito con legge n. 221/2012 (poi sostituiti dagli artt. 7, co. 2, del d.lgs n. 36/2023 e 14, co. 3, del d.lgs n. 201/2022).

Viene denunciato, in particolare, come ricordato innanzi, che le deliberazioni assunte non danno conto "*delle ragioni del mancato ricorso al mercato nonché dei benefici per la collettività della modalità di gestione prescelta*" (pag. 8 del ricorso introduttivo).

Con riferimento alle disposizioni dettate dall'art. 192, co. 2, del d.lgs. n. 50/2016, e dall'art. 34, co. 20 del D.L. n. 179/2012, convertito con legge n. 221/2012, si ricorda poi che l'affidamento *in house* esige una motivazione rafforzata, occorrendo esporre le ragioni di convenienza economica, di efficienza e di qualità dei servizi, in presenza delle quali sole è ammissibile escludere il ricorso al mercato.

L'Autorità sottolinea, di contro, che le delibere impugnate non rispettano il debito onere motivazionale, né sotto il profilo della dimostrazione della *performance* della qualità del servizio finora svolto da ITL s.p.a., né riguardo alla sostenibilità economica dell'operazione.

Nel ricorso sono quindi riportati gli elementi critici ravvisati dall'AGCM nel proprio parere (insufficiente campionamento per le perdite idriche percentuali, la qualità dell'acqua depurata e le interruzioni del servizio; mancanza di informazioni sui risultati gestione dell'ITL s.p.a.).

Sono ulteriormente rimarcate la scarsità degli investimenti programmati, pari ad appena € 230.000,00, e l'indeterminatezza delle fonti di approvvigionamento finanziario, rimanendo incerta l'erogazione dei contributi sotto il profilo sia dell'*an* che del *quantum*.

Infine, la programmata estensione dell'affidamento sino al 2051, sempre ad avviso dell'AGCM, aggrava, anziché risolvere, i profili critici dell'operazione, in presenza di profili di incertezza che, una volta ampliata la scala delle operazioni, rafforzano le perplessità sulla sostenibilità economico-finanziaria.

6.4. E questo ricorso introduttivo, come anticipatosi, è senz'altro meritevole di accoglimento.

Il richiamato art. 192, co. 2, del d. lgs. n. 50/2016, applicabile *ratione temporis*, prevedeva che: "*Ai fini dell'affidamento in house di un contratto avente ad oggetto*

servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, le stazioni appaltanti effettuano preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti in house, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, dando conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche").

Quanto al previgente art. 34, co. 20, del D.L. n. 179/2012, convertito con legge n. 221/2012, (sostituito, a decorrere dal 31/12/2022, dall'art. 14, co. 3, del d.lgs. n. 201/2022), esso disponeva che "*per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste*".

Tutto ciò posto, la scelta operata dall'EIC realizza una sostanziale elusione delle rammentate regole per l'affidamento *in house*, manifestando essa l'intento precostituito di preferire il soggetto gestore di alcuni servizi idrici del distretto (soggetto partecipato da diversi Comuni appartenenti ad esso), senza tuttavia rendere adeguatamente conto delle specifiche e concrete ragioni che potessero suggerire di sottrarre il servizio al mercato, le quali andavano invece debitamente evidenziate per giustificare la detta preferenza.

Ragioni che dovevano attenere, essenzialmente, alla qualità del servizio (sì da far individuare il gestore che in maggior misura, rispetto al mercato, assolveva

all'esigenza di garantire adeguati *standard* di prestazione), nonché alla solidità del soggetto individuato, costituendo la sostenibilità economico-finanziaria dell'operazione una condizione ineludibile affinché gli obiettivi possano essere concretamente perseguiti.

Entrambi i profili appena detti si mostrano però carenti nel caso di specie. Dalla rassegna che precede si desume, difatti, come la I.T.L. s.p.a. non vanti un'adeguata *performance* nell'espletamento del servizio finora svolto (significativo è, tra tutti, ma senza dimenticare gli altri, il dato delle perdite idriche percentuali, che come noto rappresenta il maggior indicatore della qualità del servizio); né il soggetto affidatario mostra di godere di fonti finanziarie solide (tant'è che la provvista economica è prefigurata principalmente sulla base di auspicati contributi pubblici, di cui l'Autorità ha giustamente segnalato l'aleatorietà).

Né la relazione *ex* art. 34 cit. mostra di poter assolvere all'esigenza di esternare, in maniera compiuta, le pertinenti valutazioni circa il mancato ricorso al mercato.

Essa si limita invero a considerare che: "*Nel merito, la scelta del modello di gestione in house viene ritenuta la più idonea al territorio servito, in considerazione degli elementi di vantaggio e delle opportunità offerte dalla stessa, secondo la valutazione discrezionale dell'Ente idrico Campano, che il ricorso al mercato non garantirebbe ovvero garantirebbe in misura minore, nonché in ragione degli elementi di debolezza e dei rischi insiti nel ricorso al mercato, come di seguito elencati*" (pag. 4 della relazione).

E vi sono di seguito elencati "*i punti di forza della gestione in house*", così individuati:

<<- *il pieno sostegno politico ed amministrativo del Distretto Caserta, ovvero dell'Ente in favore del quale il servizio viene reso;*

- *la possibilità di attivare con maggiore intensità rapporti di collaborazione o di rete con altri soggetti istituzionali presenti sul territorio, in modo da consentire un naturale accrescimento del capitale sociale ed una complessiva economicità dei progetti paralleli ai servizi;*

- la maggiore capacità di adattamento ai mutamenti delle esigenze gestionali rispetto alle previsioni contrattuali, dettati da bisogni sopravvenuti rispetto alla genesi del rapporto convenzionale;

- la sinergia con le molteplici funzioni dei Comuni e dell'EGATO, con conseguente semplificazione dei reciproci rapporti ed accelerazione delle procedure tese al conseguimento degli obiettivi pianificati;

- la riduzione della possibilità di contenzioso tra Ente di Governo dell'Ambito e soggetto gestore;

- possibilità per i cittadini di identificarsi nel soggetto gestore riconoscendolo come un bene della collettività;

- possibilità di un'attività di confronto maggiore sulla qualità dei servizi, con conseguente possibilità di apportare correttivi al rapporto convenzionale, difficilmente realizzabili per il caso di ricorso al mercato;

- rapidità dell'affidamento, che evita la macchinosa attività per l'individuazione del contraente, nonché per il controllo in ordine ai requisiti di legge dei partecipanti alla gara ed in particolare degli affidatari, con tempi di conclusione assolutamente incompatibili con il rispetto del termine prescritto dall'art. 14 del D.L. n. 115/2022 per l'affidamento del SII, la cui inosservanza comporta l'attivazione dei poteri sostituitivi ivi disciplinati;

- minore probabilità della scarsa propensione del contesto territoriale di riferimento a collaborare con un gestore con partecipazione privata, potenzialmente destinatario di attacchi mediatici e forme di protesta che non favoriscono il raggiungimento degli obiettivi di servizio pianificati>>.

Fatto di tutta evidenza, tuttavia, è che tali motivazioni si risolvono in mere petizioni di principio.

E, soprattutto, quel che assolutamente manca è una precisa individuazione degli obiettivi di qualità del servizio e di economicità della gestione che possano valere a giustificare la sottrazione al mercato del servizio.

Difatti, è indiscutibile che la scelta dell'*in house providing* debba essere sorretta da un puntuale giudizio, in ordine alla complessiva valutazione della convenienza del ricorso a tale modalità di affidamento del servizio: valutazione la quale deve basarsi su ragioni - come già detto - attinenti alla qualità della prestazione e al profilo economico-finanziario, non potendo invece giovare scelte prettamente "politiche" che, come tali, nulla hanno a che vedere con l'obbligo di fornire adeguata motivazione del modulo prescelto, pur sempre derogatorio del ricorso al mercato.

In analoga fattispecie, è stato del resto eloquentemente osservato quanto segue:

"*Come si ricava dal combinato disposto dell'art. 192 comma 2 d.lgs. n. 50 del2016 e dall'art. 34 comma 20 d.l. n. 179 del 2012, l'onere argomentativo in particolare consiste (Cons. St., sez. V, 15 dicembre 2020 n. 8028):*

- nell'esporre le ragioni di preferenza per l'affidamento in house rispetto al ricorso all'evidenza pubblica in punto di convenienza economica, di efficienza e qualità del servizio, così dando "dimostrazione della ragionevolezza economica della scelta compiuta" (Cons. Stato, sez. consultiva atti normativi, parere n. 774 del29 marzo 2017) ed esplicitando le ragioni dell'esclusione del ricorso al mercato;

- nell'esplicitare i benefici per la collettività derivanti da tale forma di affidamento, in tal modo esplicitando la finalizzazione dell'istituto al perseguimento di obiettivi di carattere latamente sociale, percepibili al di fuori della dimensione meramente organizzativa dell'Amministrazione (Cons. St., sez. III, 12 marzo 2021, n. 2102);

- avuto poi specifico riguardo alla prospettiva economica, "si richiede all'amministrazione di valutare la convenienza dell'affidamento del servizio secondo lo schema dell'in house rispetto all'alternativa costituita dal ricorso al mercato, attraverso una comparazione tra dati da svolgersi mettendo a confronto operatori privati operanti nel medesimo territorio, al fine di dimostrare che quello fornito dalla società in house è il più economicamente conveniente ed in grado di garantire la migliore qualità ed efficienza (Cons. St., sez. V, 16 novembre 2018 n. 6456, secondo cui "è onere dell'autorità amministrativa affidante quello di rendere comunque comparabili i dati su cui il confronto viene svolto", con necessaria

allegazione di "dati di dettaglio")" (Cons. St., sez. IV, 15 luglio 2021 n.5351" (C.G.A.R.S., 13/12/2022 n. 1258).

E nella stessa decisione è stato, ancora, precisato che: *"L'obbligo motivazionale rafforzato già illustrato sopra, inerente la dimostrazione del "fallimento del mercato rilevante", comporta la necessità per la PA procedente di valutare le possibili alternative, oltre che la congruità economica e i benefici per la collettività, e si riverbera, "sul piano istruttorio", "nella attribuzione alla stessa della scelta, anch'essa eminentemente discrezionale, in ordine alle modalità più appropriate - salva la verifica del giudice amministrativo circa la loro idoneità a fornire un quadro attendibile ed esaustivo della realtà fattuale rilevante nei sensi illustrati – a cogliere, in relazione alla concreta fattispecie, i dati necessari al fine di compiere, in maniera oggettiva quanto completa, la suddetta valutazione di "preferenza": metodo che impone coerentemente all'Amministrazione di prendere in considerazione sia la soluzione organizzativa e gestionale praticabile attraverso il soggetto in house (al fine, appunto, di enucleare i "benefici per la collettività" da essa attesi), sia la capacità del mercato di offrirne una equivalente, se non maggiormente apprezzabile, sotto i profili della "universalità e socialità, efficienza, economicità, qualità del servizio e ottimale impiego delle risorse pubbliche" (Cons. Stato, sez. III, 12 marzo 2021 n. 2102)*" (C.G.A.R.S., cit.).

Nella fattispecie all'esame, è pertanto evidente come siano totalmente mancate, da parte delle resistenti, un'adeguata rappresentazione della situazione esistente, una compiuta valutazione dei risultati di gestione e della capacità del soggetto affidatario di garantire gli obiettivi di qualità ed efficienza, e, infine, una significazione di dati rilevanti che, attraverso la comparazione con gli elementi che si sarebbero potuti ricavare dal ricorso al mercato, potessero fondare e giustificare la scelta dell'affidamento *in house*.

Tutto ciò impone quindi l'accoglimento del ricorso introduttivo e, per l'effetto, l'annullamento delle deliberazioni con esso impugnate.

7.- Venendo allo scrutinio dei motivi aggiunti, con essi sono state impugnate dall'AGCM le deliberazioni del Consiglio di Distretto di Caserta n. 1/2024 e del Comitato Esecutivo dell'Ente Idrico Campano n. 31/2024, unitamente alle antecedenti deliberazioni del Consiglio di Distretto n. 1/2023 e del Comitato Esecutivo n. 29/2023, con le quali è stato riadottato e riapprovato il Piano d'ambito distrettuale (adeguato al d.lgs. n. 18/2023 e comprensivo del PEF aggiornato e del rapporto ambientale per la V.A.S.), con la conferma della forma di gestione del servizio idrico integrato e dell'affidamento alla I.T.L. s.p.a..

7.1. Anche i motivi aggiunti sono stati preceduti da un motivato parere contenzioso, quello del 30/10/2024, con il quale l'Autorità ha rinvenuto la sostanziale permanenza delle criticità già ravvisate e stigmatizzate con il proprio precedente parere, ancora una volta rilevando la scarsità dei dati sulla qualità e le *performance* del servizio svolto dai gestori e sugli obiettivi, con particolare riguardo agli investimenti programmati per le perdite idriche.

La differenza più rilevante è costituita ora dall'estensione della programmazione su di un arco di tempo trentennale, tuttavia priva di un preciso cronoprogramma per l'estensione della gestione all'intero territorio distrettuale.

Inoltre, l'Autorità ha evidenziato "*un endemico elemento di incertezza in ordine alla concreta disponibilità finanziaria*" per far fronte agli investimenti programmati.

Dalla congiunta analisi di tutti questi elementi, l'Autorità è pervenuta alla conclusione di ritenere "*l'EIC incapace di rendere conto – come richiesto dalla legge – del fatto che la scelta compiuta in ordine all'affidamento del SII sia stata opportunamente fondata su criteri di efficacia, efficienza ed economicità. Anche i valori iscritti nel PEF, data la grave carenza di dati alla base, rischiano – anche in quest'ultima versione aggiornata del Piano d'Ambito distrettuale – di risentire fortemente delle ipotesi di stima e rivelarsi lontani dalla realtà dei fatti, ponendo in dubbio la tenuta economico finanziaria del progetto di affidamento, tanto più su un orizzonte temporale così esteso, fino al 2052*" (pag. 6 del parere).

7.2. L'EIC, nel dare riscontro al parere con la propria nota n. 174 del 2/1/2025, ha innanzitutto chiarito che l'approvazione definitiva del Piano d'ambito distrettuale non aveva comportato un'automatica estensione dell'affidamento alla I.T.L. s.p.a., la cui scadenza restava fissato al 31 dicembre 2027.

Sul piano delle osservazioni critiche sollevate dall'Autorità, l'EIC ha poi affermato che il Piano approvato costituiva uno strumento di programmazione, mentre spettava al gestore proporre un piano industriale per l'avvio della gestione, e il cronoprogramma dei subentri nelle gestioni esistenti.

In ragione di ciò, l'EIC si è riservata quindi di procedere alla valutazione del Piano industriale, allorquando sarà presentato, e di tener conto in quella sede "*dell'effettiva verifica del mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario della gestione per l'intero periodo trentennale*".

7.3. L'AGCM con le censure articolate nei motivi aggiunti contesta che l'EIC, senza affrontare nemmeno in questa occasione le criticità riguardanti la sostenibilità economico-finanziaria dell'intervento, finisca per invocare la natura meramente programmatoria del Piano d'ambito distrettuale, in pratica, per sottrarsi alle debite valutazioni sulla convenienza del servizio e sull'economicità della gestione, le quali devono invece precedere, e non seguire, l'affidamento del servizio medesimo.

La censura è fondata.

In virtù di quanto ora dispone l'art. 14 del d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201 ("*Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*"), che ha sostituito l'art. 34, co. 20, del D.L. n. 179/2012, convertito con legge n. 221/2012, la scelta della modalità di gestione del servizio deve tener conto "*delle caratteristiche tecniche ed economiche del servizio da prestare, inclusi i profili relativi alla qualità del servizio e agli investimenti infrastrutturali, della situazione delle finanze pubbliche, dei costi per l'ente locale e per gli utenti, dei risultati prevedibilmente attesi in relazione alle diverse alternative, anche con riferimento a esperienze paragonabili, nonché dei risultati della eventuale gestione precedente*

del medesimo servizio sotto il profilo degli effetti sulla finanza pubblica, della qualità del servizio offerto, dei costi per l'ente locale e per gli utenti e degli investimenti effettuati" (art. 14 cit. co. 2).

E lo stesso articolo di legge palesa a chiare lettere che degli esiti di questa valutazione occorre dar conto "*prima dell'avvio della procedura di affidamento del servizio*" (co. 3).

Risultano dunque viziate anche le deliberazioni impugnate con i motivi aggiunti, dal momento che con esse è stata sia prescelta la forma di gestione, sia, nel contempo, disposto l'affidamento *in house* del servizio, senza che alcuna delle indispensabili valutazioni preliminari sia stata tuttavia effettuata, per esserne stato illegittimamente rinviato l'espletamento al piano industriale del gestore, non ancora predisposto.

Con le altre censure dei motivi aggiunti l'AGCM ha infine sostanzialmente riproposto i motivi di doglianza già originariamente introdotti, per la cui fondatezza è sufficiente riportarsi alle suesposte motivazioni.

8.- Per le considerazioni che precedono, vanno dunque accolti il ricorso introduttivo e i motivi aggiunti, e conseguentemente vanno annullate:

a) le deliberazioni del Consiglio di Distretto di Caserta del 29/9/2022 n. 1, del 24/10/2022 n. 2, del 3/7/2023 n. 1 e del 27/5/2024 n. 1;

b) le deliberazioni del Comitato Esecutivo dell'Ente Idrico Campano del 26/10/2022 n. 55, del 26/10/2022 n. 56, del 3/7/2023 n. 29 e del 19/6/2024 n. 31.

Attesa la natura della controversia, sussistono, infine, giustificate ragioni per disporre la compensazione delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, li accoglie e, per l'effetto, annulla i provvedimenti impugnati, indicati in motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 25 marzo 2026 con l'intervento dei magistrati:

Nicola Gaviano, Presidente

Giuseppe Esposito, Consigliere, Estensore

Pierangelo Sorrentino, Consigliere

L'ESTENSORE	IL PRESIDENTE
Giuseppe Esposito	**Nicola Gaviano**

IL SEGRETARIO