ENTE IDRICO CAMPANO

AMBITO DISTRETTUALE SANNITA

CONSIGLIO DI DISTRETTO SANNITA

Verbale seduta del 25 ottobre 2022

Il giorno 25 ottobre 2022, a seguito di convocazione prot. 21282 del 20/10/2022 a firma del Coordinatore ing. Pompilio Forgione, si è tenuta la riunione del Consiglio di Distretto Sannita presso il Palazzo del Reduce, in via Traiano 26 Benevento. Alle ore 16.25 il Coordinatore procede all'appello:

N.	COGNOME E NOME	PRESENTE	ASSENTE
1	Baccari Silvio	x	
2	Boccalone Eugenio		x
3	Cardone Nicolino	x	
4	Cataffo Diego	x	
5	Ciarlo Luigino		x
6	Cilento Francesco	x	
7	Coletta Antonio	x	
8	Covelli Carmine		x
9	Di Cerbo Clemente		x
10	Esposito Nicola	X	
11	Falato Carlo	X	
12	Forgione Pompilio	X	
13	Forni Rossi Vincenzo	X	
14	Fusco Vito	X	
15	Gentile Nicola	X	
16	Iapozzuto Michele	X	
17	Lavorgna Antimo		x
18	Maietta Umberto		x
19	Marino Angelo	X	
20	Martignetti Alfredo	X	
21	Mignone Maria Carmela		x
22	Paglia Simone	X	
23	Palladino Marcello	X	
24	Pepe Angelo		x
25	Riccio Nicola	x	
26	Riccio Salvatore		x
27	Sacchetta Fabio		x
28	Tomaciello Dell'Oste Rita Annalisa	X	
29	Topputo Alfonso	X	
30	Zeppa Davide	X	

Sede Legale: *via A. De Gasperi, 28– Cap. 80133 Napoli*
Sede Centrale di Coordinamento: *via A. De Gasperi 28, 2° piano - Cap. 80133 Napoli*
Sito web: www.enteidricocampano.it e-mail: protocollo@enteidricocampano.it pec: protocollo@pec.enteidricocampano.it
Sede Ambito Distrettuale Sannita: "Palazzo del Reduce" via Arco Traiano 26 – Benevento

Il Coordinatore prende atto che sono presenti n. 20 su 30 componenti in carica del Consiglio e, pertanto, dichiara validamente costituita la seduta di consiglio.

Alla riunione è presente il Direttore Generale prof. ing. Vincenzo Belgiorno e il Responsabile dell'Ambito Distrettuale Sannita, nella persona dell'ing. Antonio Iannaccone, che assume le funzioni di segretario verbalizzante.

Il Coordinatore ringrazia i Consiglieri che lo hanno eletto Coordinatore del Distretto con un consenso molto importante, 28 voti su 29 votanti. Ricorda che, in qualità di Coordinatore, sarà l'unico a rappresentare il Sannio nel Comitato Esecutivo dell'Ente Idrico Campano così come prevede la legge regionale 15/2015; ricorda che il Consiglio di distretto approva il Piano d'ambito di Distretto e definisce la forma di gestione del Servizio idrico Integrato per la successiva approvazione da parte del Comitato Esecutivo; fa presente che il Decreto Aiuti bis, del mese di agosto, impone che gli enti di governo degli Ambiti affidino il Servizio Idrico Integrato, in osservanza a quanto previsto dall'art. 149 del D. Lgs. n. 152/2006, entro 90 giorni dall'entrata in vigore del Decreto-legge e dunque entro l'otto novembre; non potendo rispettare i tempi previsti dal decreto aiuti, il coordinatore tiene a precisare la sua immediata attivazione, dal giorno successivo alla sua elezione, almeno per la scelta della forma di gestione del servizio idrico integrato.

Il coordinatore precisa, inoltre, che il decreto aiuti bis prevede che, qualora l'Ente di Governo d'Ambito non provveda all'affidamento del servizio, il Presidente della Regione eserciti, dandone comunicazione al Ministero della Transizione e all'Autorità di Regolazione, i poteri sostitutivi, ponendo le relative spese a carico dell'Ente inadempiente, affidando il servizio idrico integrato entro i successivi 60 giorni; il Presidente della Regione ha 60 giorni più 30 giorni per poter completare questo ciclo di affidamento. Qualora il Presidente della Regione non riesca ad affidare il servizio egli sarà sostituito dalla gestione commissariale di Invitalia.

Il Coordinatore prosegue rappresentando la complessità amministrativa del territorio sannita con la presenza di due gestori strutturati; tiene a precisare che nella proposta di delibera si fa riferimento ad una società mista pubblico-privato il cui capitale pubblico deve essere al minimo pari al 51 %, ma che può arrivare fino al 70% in quanto il privato non può scendere al di sotto del 30%; quindi, prosegue affermando che con la delibera odierna non si stabiliscono le quote della futura società che si andrà a costituire.

Sede Legale: *via A. De Gasperi, 28– Cap. 80133 Napoli*
Sede Centrale di Coordinamento: *via A. De Gasperi 28, 2° piano - Cap. 80133 Napoli*
Sito web: www.enteidricocampano.it e-mail: protocollo@enteidricocampano.it pec: protocollo@pec.enteidricocampano.it
Sede Ambito Distrettuale Sannita: "Palazzo del Reduce" via Arco Traiano 26 – Benevento

Il Coordinatore rappresenta, inoltre, che per costituire una società interamente pubblica i Comuni devono accollarsi un esborso economico importante, in quanto questa società deve far fronte ad un piano di investimenti pluriennale per la sistemazione di reti ed impianti; prosegue sostenendo che tale costo non è, allo stato attuale, sopportabile dai comuni sanniti; continua, leggendo l'art. 5 del D. Lgs. 175 del 19 agosto 2016, Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica, che recita: *"l'amministrazione invia l'atto deliberativo di costituzione della società o di acquisizione della partecipazione diretta o indiretta all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e alla Corte dei Conti con particolare riguarda in ordine alla conformità dell'atto e con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria (questo è l'aspetto importante) e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa"*; alla luce di quanto letto sostiene che se si dovesse creare una società povera di capitali questa non rispetterebbe i principi di efficienza, efficacia ed economicità. Quindi, la società privata, che sarà la vincitrice di una gara, avrà una efficacia industriale, difficilmente raggiungibile da una società interamente pubblica, il soggetto pubblico, invece, quale maggior azionista, avrà il controllo sul socio privato.

Il Coordinatore tiene a precisare la sua attenzione circa la richiesta venuta da alcuni Sindaci che attualmente gestiscono in economia il servizio e che vorrebbero continuare a farlo anche in futuro.

Prosegue leggendo il documento del prof. Alberto Lucarelli, Ordinario di Diritto Costituzionale del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Napoli, che viene allegato al presente verbale, accolto agli atti dell'EIC con protocollo 21550 del 25/10/2022.

Il coordinatore al termine della lettura invita i Consiglieri ad intervenire.

Prende la parola il consigliere Silvio Baccari, il quale chiede delucidazioni in merito all'apporto di capitali da parte dei comuni nella costituenda società mista e al vantaggio nel creare una tale società.

Prende la parola il Direttore Generale, prof. Vincenzo Belgiorno, e rappresenta che il problema del capitale sociale dipende dalle condizioni che verranno poste al socio industriale nel bando di gara. Evidenzia la maggiore semplicità di un partner industriale a ricorrere al credito bancario per far fronte ai costi di investimento iniziale ed alla conseguente più facile operatività iniziale della società. Il Direttore Generale continua rappresentando che nella realtà sannita, così come anche in altre realtà, c'è il problema del valore residuo delle concessioni esistenti, in quanto la normativa prevede che il gestore subentrante, entro 30 giorni

Sede Legale: *via A. De Gasperi, 28– Cap. 80133 Napoli*
Sede Centrale di Coordinamento: *via A. De Gasperi 28, 2° piano - Cap. 80133 Napoli*
Sito web: www.enteidricocampano.it e-mail: protocollo@enteidricocampano.it pec: protocollo@pec.enteidricocampano.it
Sede Ambito Distrettuale Sannita: "Palazzo del Reduce" via Arco Traiano 26 – Benevento

debba versare al gestore uscente le quote di ammortamento degli investimenti realizzati che non ha ancora recuperato dalla tariffa.

Interviene il consigliere Vincenzo Forni Rossi, Sindaco di Arpaise, il quale pone il tema circa il recupero dei fondi al fine di poter gestire una società a capitale pubblico; rappresenta, inoltre, che per la gestione del depuratore comunale vengono impegnati dal bilancio comunale circa 30.000 Euro ogni anno e che tale cifra è inferiore a quella di un eventuale rimborso della società Alto Calore Servizi, attuale gestore del servizio idrico. Il Consigliere chiede al Direttore Generale informazioni sullo stato di avanzamento della nuova società interamente pubblica che sta nascendo nel distretto Napoli Nord.

Il Direttore Generale rappresenta brevemente le attività in corso nel Distretto Napoli Nord per l'affidamento in house del servizio, come deliberato dal consiglio di distretto. Il nuovo gestore dovrà avere, comunque, una capacità operativa e finanziaria adeguatamente qualificata per far fronte agli investimenti necessari.

Interviene il Consigliere Cardone Nicolino, il quale rappresenta la sua preoccupazione circa la situazione prefallimentare di Alto Calore Servizi per la possibile ricaduta sulle casse comunali. Precisa che il Comune di Pietrelcina non ha potuto stralciare dal bilancio i soldi che vanta nei confronti di Alto Calore Servizi, in quanto se lo facesse dovrebbe dichiarare dissesto finanziario; si lamenta, poi, circa i disagi di approvvigionamento idrico nei mesi estivi, conclude sostenendo che l'esperienza della società pubblica si è dimostrata fallimentare ed esprime il suo parere favorevole alla società mista; precisa, tuttavia, l'indispensabilità di fissare regole precise all'interlocutore privato; fa osservare, inoltre, che con una provincia di circa 280.000 abitanti, se si volesse creare una società pubblica con una quota di 10 € ad abitante si incasserebbe un capitale di 2.800.000 € comunque insufficiente ad un qualunque investimento per l'intera provincia.

Interviene il Consigliere Carlo Falato, il quale esprime il suo parere favorevole alla società mista; rappresenta, infatti, che se si facesse la scelta della società pubblica questa non avrebbe capacità, probabilmente risorse e Know how. Conclude ponendo due quesiti, il primo riguarda la tempistica entro cui debba essere fatta la società, il secondo riguarda i comuni sanniti attualmente gestiti da Alto Calore Servizi, in particolare chiede se tali comuni possono partecipare alla nuova società. Tiene a precisare che i criteri nella scelta del soggetto privato debbano tener conto degli investimenti nel campo energetico.

Sede Legale: *via A. De Gasperi, 28– Cap. 80133 Napoli*
Sede Centrale di Coordinamento: *via A. De Gasperi 28, 2° piano - Cap. 80133 Napoli*
Sito web: www.enteidricocampano.it e-mail: protocollo@enteidricocampano.it pec: protocollo@pec.enteidricocampano.it
Sede Ambito Distrettuale Sannita: "Palazzo del Reduce" via Arco Traiano 26 – Benevento

Interviene il Consigliere Angelo Marino, il quale rappresenta che il Comune di San Marco dei Cavoti gestisce in maniera diretta il servizio senza problematiche particolari; precisa che le grandi differenze orografiche, che caratterizzano il territorio sannita, rendono impossibile una gestione pubblica; si compiace del passaggio fatto dal Coordinatore circa il suo impegno alla tutela di quei comuni che gestiscono in economia il servizio.

Prende la parola il consigliere Angelo Pepe, il quale propone un rinvio della seduta di consiglio al fine di avere maggior tempo a disposizione per far comprendere a quei sindaci sanniti, che non fanno parte del consiglio e che sono propensi alla gestione pubblica del servizio, cosa si intende fare e cosa significa la gestione del servizio idrico integrato. Continua precisando che la decisione da prendere deve essere la più condivisa possibile e pertanto è necessario far capire a quei sindaci, che non sono d'accordo sulla società mista, quali sono le difficoltà a costituire una società interamente pubblica.

Il Coordinatore rappresenta che i tempi non consentono un rinvio della seduta.

Durante il corso della seduta si registrano i consiglieri: Pepe Angelo, Maietta Umberto, Ciarlo Luigino, Lavorgna Antimo, Boccalone Eugenio, Riccio Salvatore, Covelli Carmine e Di Cerbo Clemente. Il numero dei consiglieri presenti risulta, pertanto, essere pari a 28.

Terminati gli interventi dei consiglieri il Coordinatore passa all'approvazione della proposta di delibera.

Favorevoli: 23

Astenuti: 5 (Baccari Silvio, Forni Rossi Vincenzo, Fusco Vito, Marino Angelo, Pepe Angelo)

Il Coordinatore dichiara approvato il deliberato e alle ore 18.15 scioglie la seduta.

Il Segretario verbalizzante

ing. Antonio Iannaccone

Il Coordinatore

ing. Rompilio Forgione

Sede Legale: *via A. De Gasperi, 28– Cap. 80133 Napoli*
Sede Centrale di Coordinamento: *via A. De Gasperi 28, 2° piano - Cap. 80133 Napoli*
Sito web: www.enteidricocampano.it e-mail: protocollo@enteidricocampano.it pec: protocollo@pec.enteidricocampano.it
Sede Ambito Distrettuale Sannita: "Palazzo del Reduce" via Arco Traiano 26 – Benevento

Note a margine

della scelta del modello di gestione nel distretto sannita

Prof. Avv. Alberto Lucarelli

Ordinario di Diritto Costituzionale

Dipartimento di Giurisprudenza

Università di Napoli Federico II

Oggetto: scelta forma di gestione distretto Sannita ente idrico campano – seduta 25.10.2022.

Oggi 25.10.2022 il Consiglio di distretto Sannita deve scegliere la forma di gestione del servizio idrico integrato per i 78 comuni della provincia di Benevento.

La proposta avanzata è quella di creare una nuova società mista pubblico-privata, le cui quote azionarie andranno al 51 % ai comuni e le restanti quote del 49 % saranno cedute, a seguito di una gara d'appalto a doppio oggetto, agli investitori privati.

L'Ato sannita appena nato si trova già ad affrontare una scadenza che non sarà in grado di rispettare: quella dell'8 novembre, prevista dal Decreto Aiuti bis, termine entro il quale doveva essere affidata la gestione del servizio idrico.

Trascorso questo termine, scatteranno verosimilmente i poteri sostitutivi della Regione Campania, che avrebbe tempo altri 90 giorni per procedere all'affidamento del servizio ad un nuovo soggetto giuridico.

Appare evidente che non sarà semplice per il Distretto Sannita procedere all'affidamento entro il termine perentorio dell'8 febbraio, alla scadenza del quale subentrerà Invitalia.

La strada della gestione pubblica attraverso un'azienda speciale consortile, proposta dal sin dal gennaio 2019 nel convegno all'Università di Benevento al quale intervenne anche l'On. Clemente Mastella, sarebbe stata più lineare e priva di ostacoli, ma soprattutto rispettosa dei principi del nostro ordinamento giuridico per garantire il diritto delle popolazioni all'accesso all'acqua bene comune.

L'abrogazione in via referendaria del Decreto Ronchi nel giugno del 2011, avrebbe dovuto imporre al parlamento di attuarne i contenuti, tesi, nel loro complesso, ad affermare gestioni del servizio idrico integrato attraverso soggetti aziendali di diritto pubblico, qual è l'azienda speciale.

In realtà il vincolo referendario, nonostante quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 199 del 2012, riconducendolo agli artt. 1 e 75 della Costituzione, non soltanto è stato disatteso ma addirittura il parlamento ha provato a reintegrare già dal 2011 le norme abrogate da una volontà chiara e netta espressa da 27 milioni di cittadini.

Si attende ancora un testo normativo del legislatore nazionale, che traduca in legge la volontà referendaria della stragrande maggioranza degli italiani, dando la possibilità ai Comuni di optare, come previsto dal testo unico degli enti locali, per la gestione dei servizi pubblici locali, per soggetti pubblici economici, piuttosto che per società per azioni, fisiologicamente orientate alla massimizzazione dei profitti.

Nel frattempo bisogna affermare con chiarezza che la gestione pubblica del servizio idrico è giuridicamente percorribile, anzi è quella privilegiata dall'ordinamento giuridico.

Il diritto euro-unitario contempla deroghe alla regola della concorrenza, quindi consente la possibilità di affidare il servizio senza gara ma attraverso affidamento diretto o in autoproduzione a soggetti imprenditoriali di diritto pubblico, gli organismi più idonei a gestire un servizio di interesse economico generale che si muove al di fuori delle regole del profitto e quindi estraneo ai principi fondativi della *lex mercatoria*.

In tal senso, l'art. 106, comma 2, del TFUE dispone che "Le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme dei trattati e, in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata".

La norma europea, come ampiamente affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 24 del 2011 (ma si vedano altresì Corte cost. n. 325/2010 e n. n. 46/2013) che dichiarava la legittimità del quesito referendario teso all'abrogazione dell'art. 23 bis del cd. Decreto Ronchi, consente, quindi, di derogare alle regole della concorrenza nei casi e nei limiti in cui ciò sia giustificato dalla necessità che il servizio di interesse economico generale adempia alla propria gestione, chiunque sia il gestore, pubblico o privato. Il diritto europeo, senza aggravi di natura procedurale, consente che nella discrezionalità del proprio indirizzo politico-amministrativo un consorzio di enti locali, possa legittimamente scegliere di optare per un modello di gestione formalmente e sostanzialmente pubblico. L'ordinamento europeo non esprime alcuna preferenza in ordine ai modelli organizzativi applicabili ai servizi di interesse economico generale, nel rispetto del principio di neutralità degli assetti proprietari delle imprese (art. 345 TFUE).

Pertanto, non è corretto sostenere che il modello euro-unitario imprima un indirizzo univoco nella direzione di una privatizzazione di tale categoria di servizi e secondo tali principi seppur in maniera ondivaga si esprime la giurisprudenza contabile ed amministrativa.

Nel 2011 il corpo elettorale, mediante il voto sui due quesiti referendari, esprimeva un indirizzo favorevole a che la dimensione pubblicistica continuasse a rappresentare l'allocazione ottimale della gestione di servizi essenziali inerenti all'ambito dei beni comuni (il servizio idrico, *in primis*), che non può ora essere obliterato[1].

In questo contesto, il modello dell'autoproduzione – e, segnatamente, dell'*in house providing* – dovrebbe rappresentare un *prius* logico[2] (ovvero, se si preferisce, la soluzione naturale, laddove siano soddisfatte le condizioni per la sua applicazione[3]) rispetto agli affidamenti con gara, valorizzando altresì le funzioni delle amministrazioni locali, quali componenti essenziali della Repubblica ai sensi dell'art. 114 Cost. ed enti esponenziali delle comunità di riferimento.

Gli enti locali devono essere messi nelle condizioni di esercitare appieno le proprie funzioni in favore delle rispettive comunità di riferimento, anche in forza del c.d. principio di libera definizione (libera organizzazione delle amministrazioni pubbliche) richiamato dalla giurisprudenza comunitaria (Tribunale di primo grado dell'Unione europea, T-289/03, BUPA), nonché dall'art. 2 della direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, oltre che del principio di coesione economico-sociale e territoriale (cfr. artt. 3 e 14 TUE).

L'affidamento diretto ad una impresa pubblica, in relazione al raggiungimento della coesione economico-sociale e territoriale (obiettivi prioritari PNRR) sembra essere anche quella più coerente, in relazione al rapporto tra ordinamento giuridico europeo ed ordinamento giuridico italiano. Essa, come è noto, costituisce un principio imprescindibile, in quanto teso a ridurre tra le aeree geografiche di uno stesso Paese le fratture, le differenziazioni nell'erogazione dei servizi e, nel caso specifico, a ridurre il c.d. *water divide*, in particolare, in relazione al legame tra l'art. 5 e l'art. 3, comma 2 della Costituzione. Ciò va altresì letto in collegamento con il principio di coesione economico sociale e territoriale di cui all'art. 174 TFUE.

Una soluzione per l'affidamento del servizio idrico integrato nell'ambito distrettuale in oggetto potrebbe essere rappresentata dal **consorzio** *ex* art. 31 d.lgs. 267/2000 (cd. "testo unico enti locali").

---

[1] Sia consentito sul punto rinviare ad A. LUCARELLI, *Il servizio idrico integrato in una prospettiva di ridimensionamento della regola della concorrenza*, in *Giur. cost.*, 1, 2011, p. 291.

[2] Cfr. S. FOÀ, L'ostilità italiana verso gli affidamenti *in house* (al vaglio della Corte di Giustizia UE e della Corte costituzionale), in *Diritto ed economia dell'impresa*, 1, 2019, p. 13.

[3] Cfr. art. 12 direttiva n. 2014/24/CE.

Ovvero per la costituzione dell'azienda speciale consortile sarebbero sufficienti delibere consiliari di chiaro e indiscutibile indirizzo circa la richiesta di affidamento diretto del servizio alla costituenda azienda speciale consortile. Delibere consiliari che esprimano la volontà politica di procedere alla costituzione di un'azienda speciale consortile, soggetto di diritto pubblico, che ha pari dignità giuridica rispetto a soggetti regolati dal diritto societario; né si possano immaginare nei suoi confronti attività di natura discriminatoria.

Non possono essere adottate sulla base del diritto europeo, della giurisprudenza della Corte di giustizia, del Consiglio di Stato e della Corte di Cassazione regole discriminatorie che in maniera irragionevole precluderebbero ad un soggetto di diritto pubblico di accedere ai fondi PNRR.

L'azienda speciale consortile presenterebbe, al momento della sua costituzione notevoli benefici sul piano fiscale e dei rapporti di lavoro, in quanto si applicherebbero le stesse regole dell'azienda speciale. Il consorzio è un soggetto di diritto pubblico costituito da più enti locali per la gestione associata di uno o più servizi, secondo le norme previste per le aziende speciali di cui all'art. 114 d.lgs. cit., in quanto compatibili (cfr. primo comma, art. 31 cit.).

Infine, non si deve andare molto lontano da Benevento per trovare aziende speciali virtuose nel settore idrico: Napoli Acqua Bene Comune è un'azienda speciale che gestisce da oltre 11 anni la risorsa idrica in maniera eccellente e costituisce un modello studiato in diverse parti del mondo. Sono i risultati a parlare: le tariffe tra le più basse in Italia, percentuale di dispersione della rete pari al 32 % e di gran lunga inferiore alla media nazionale, approvazione di tutti i bilanci.

La peculiarità dell'azienda speciale è che non fa utili, a differenza delle società per azioni e per questo può reinvestire i proventi nella manutenzione delle reti a beneficio dei cittadini. L'ultimo obiettivo raggiunto nelle settimane scorse è stata l'individuazione di Napoli Abc quale gestore unico del SII per il distretto napoletano, riconoscendo la possibilità di presentare progetti per accedere ai fondi del PNRR ancora disponibili. Non si comprende perché un simile modello virtuoso non possa essere esportato anche nella Provincia di Benevento, invece di inseguire la chimera del profitto d'impresa, che ha già tagliato fuori il Sannio dalla prima *tranche* dei fondi del PNRR e che, da quanto si apprende dalle cronache giudiziarie locali, non ha portato a risultati eccellenti (depuratori sotto sequestro dall'autorità giudiziaria, livelli di contaminazione delle fonti superiori a quelli consentite dalla normativa)
L'auspicio è che si possa cambiare velocemente direzione per salvaguardare sia i 23 comuni che ad oggi gestiscono ancora la risorsa idrica in maniera autonoma, sia i 31 comuni serviti da Alto Calore servizi, ma soprattutto il diritto all'acqua dei cittadini della Provincia di Benevento, che nei prossimi anni sarà messo a dura prova dai cambiamenti climatici, che renderanno la risorsa sempre più preziosa.

La politica sannita ha il dovere di difendere il bacino idrico dagli attacchi delle multinazionali, con particolare riguardo alla diga di Campolattaro che diventerà una risorsa essenziale per tutta la Campania e che non può essere ceduta al mercato.

Napoli 25.10.2022