



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche nelle persone dei Sig.ri:



Ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nella causa in sede di legittimità, iscritta nel Ruolo Generale degli affari da trattarsi in camera di consiglio, al n. 15 dell’anno 2024



PER LA DECLARATORIA DI ILLEGITTIMITÀ

- del silenzio serbato dall'Ente Idrico Campano (EIC) sulla nota prot. 25931 del 7.12.2023 del Comune di Castellabate, notificata in pari data, con la quale si invitava *“codesto ente a voler ricollocare il Comune di Castellabate nel bacino dell'area “Sele”, gestito dall'Asis Salernitana Reti e Impianti s.p.a.”*;

Visti il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Consac Gestioni Idriche S.p.a.;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Ente Idrico Campano (EIC) S.p.a.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore il cons. Sebastiano Zafarana nella udienza collegiale del 12 marzo 2025;

Ritenuto in fatto ed in diritto:

FATTO E DIRITTO

1.1. Con il ricorso in epigrafe (riassunto dinnanzi a questo T.S.A.P. a seguito di declinatoria di giurisdizione pronunciata dal T.A.R. Salerno con sentenza



n.1888/2024) il Comune ricorrente ha esposto che, a seguito della entrata in vigore della L.R. Campania 15/2015, recante: “*Riordino del servizio idrico integrato ed istituzione dell’Ente Idrico Campano*”, la Regione Campania per finalità di gestione del servizio idrico ha individuato un ambito territoriale unico di dimensioni regionali (definito ATO), suddiviso in n.7 ambiti distrettuali.

Il Piano d’Ambito distrettuale rappresenta lo strumento di programmazione tecnica, economica e finanziaria, previsto dall’art. 149 del d.lgs. n.152/2006, a disposizione dell’Ente di Governo dell’Ambito territoriale ottimale per l’organizzazione del servizio idrico integrato.

Il soggetto di governo, deputato a gestire tale strumento di programmazione dell’ATO regionale, è l’Ente Idrico Campano (EIC), istituito con legge regionale n. 15/2015, cui partecipano obbligatoriamente tutti i Comuni del territorio campano.

Pertanto, l’EIC ha personalità giuridica di diritto pubblico ed è dotato di autonomia organizzativa, amministrativa e contabile e, ai sensi dell’art. 8 della citata legge regionale n.15/2015, 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’AEEGSI e al Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare.

1.2. Nelle more della costituzione dell’Ente Idrico Campano, la conferenza dei Comuni ha “rideterminato” gli ambiti territoriali gestionali operativi della Provincia di Salerno nell’assemblea dei Sindaci del 29.3.2012, per quanto di



interesse, ricomprendendo il Comune di Castellabate nell'area del Parco Nazionale del Cilento in cui la società Consac gestisce il servizio idrico integrato.

Successivamente, tra l'EIC (Ente Idrico Campano di recente costituzione), la società Consac ed il Comune di Castellabate, con apposita Conferenza di Servizi, in data 19 dicembre 2019, è stato disposto l'affidamento del servizio idrico integrato, in favore del Consac SpA.

L'affidamento del S.I.I. in favore del Consac tuttora in corso, è peraltro intervenuto a seguito del rifiuto, da parte della Società ASIS Salernitana Reti e Impianti S.p.a., di rilevare la gestione idrica di Castellabate, a causa di gravi criticità riscontrate nelle reti e nelle infrastrutture comunali.

1.3. Il Comune ricorrente espone ancora di avere successivamente, ed unilateralmente, proceduto alla dismissione delle quote societarie in "Consac Gestione Idriche S.p.A.", prevista dall'art. 20, comma 1, lett. c), del d.lgs n. 175/2016, con due deliberazioni di Consiglio comunale (deliberazione consiliare n.43 del 29/12/2021, e deliberazione consiliare n. 40 del 28.12.2022), regolarmente pubblicate sull'Albo pretorio e notificate a mezzo pec all'EIC, che non le avrebbe impugnate.

Assumendo, appunto, di avere efficacemente receduto dal Consac e dalla convenzione di servizio, il Comune di Castellabate con nota prot. 25931 del 7.12.2023, ha richiesto all'Ente Idrico Campano di "... voler ricollocare il Comune di Castellabate nel bacino dell'area "Sele", gestito dall'Asis Salernitana Reti e Impianti s.p.a. Decorsi 15 giorni dal ricevimento della presente missiva, il silenzio serbato da codesto Ente spingerà, suo malgrado, lo scrivente Comune ad agire ex art. 149-bis del d.lgs. n. 152/2006, al fine di



accertare il rispetto del principio di unicità della gestione per ciascun ambito territoriale ottimale.”

A seguito di tale richiesta, notificata in data 07.12.2023, nessuna risposta è pervenuta dall'EIC sicché il Comune ha adito il T.A.R. Salerno con il rito avverso il silenzio serbato dall'ente in parola, riassumendo, da ultimo, il ricorso dinnanzi a questo T.S.A.P. a seguito di declaratoria di difetto di giurisdizione dell'adito T.A.R.

1.4. L'Ente Idrico Campano S.p.a., si è costituito in giudizio per resistere, eccependo preliminarmente l'inammissibilità del ricorso avverso il silenzio ed instando comunque per la sua infondatezza nel merito.

1.5. Anche Consac Gestioni Idriche S.p.a. si è costituita in giudizio, instando per l'inammissibilità del ricorso e, comunque, per la sua reiezione nel merito.

1.6. ASIS Salernitana Reti e Impianti S.p.A., pur ritualmente intimata, non si è costituita in giudizio.

1.7. Con memoria del 4 marzo 2025 il Comune di Castellabate ha replicato alle eccezioni di inammissibilità proposte dalle convenute, insistendo per l'accoglimento del ricorso.

1.8. All'udienza collegiale del 12 marzo 2025, dopo discussione dei difensori delle parti, la causa è stata trattenuta in decisione.

2. Il ricorso è inammissibile, risultando fondate le argomentazioni difensive articolate da entrambe le parti resistenti.

3. Sotto un primo profilo il ricorso avverso il silenzio proposto dal Comune di Castellabate è inammissibile in considerazione del fatto che con l'istanza prot. n. 25931 del 7.12.2023 rivolta all'Ente Idrico Campano, il Comune nella sostanza ha chiesto l'adozione di un provvedimento di autotutela



amministrativa, volto alla modifica dei provvedimenti di affidamento del SII a Consac Gestioni Integrate S.p.a. che sono risalenti nel tempo, espressi dall'amministrazione con riferimento a profili di alta tecnicità e mai contestati dal Comune di Castellabate nelle forme di rito e divenuti oramai inoppugnabili.

3.1. Va al riguardo osservato che:

- l'art. 8 della legge n° 36 del 1994 ha incentrato l'esercizio dei poteri in materia sul bacino idrografico e sull'eliminazione delle gestioni frammentate, per cui si può osservare che sin dal 1994 era divenuta recessiva l'opzione comunale per la soddisfazione delle esigenze idriche della popolazione;

- gli articoli 141 e seguenti del d. lgs. n° 152 del 2006, in attuazione dei principi europei in materia di tutela delle risorse idriche, chiariscono che cosa debba intendersi per sistema idrico integrato e attribuiscono competenze differenti al Ministero dell'Ambiente, alle regioni ed agli enti locali: questi ultimi devono svolgere le funzioni amministrative per il tramite dell'autorità d'ambito, che è delineata dal successivo art. 148, ma va notata la continuità nella disciplina che deriva dal precetto contenuto nell'art. 147 del codice ambiente, laddove si chiarisce che *"... i servizi idrici sono organizzati sulla base degli ambiti territoriali ottimali definiti dalle regioni in attuazione della legge 5 gennaio 1994, n. 36"*;

- in attuazione di tali principi si colloca anche la legislazione della Regione Campania (leggi n. 14 del 1997 e n.15 del 2015) nel senso della costituzione degli ambiti ottimali che devono completare un gestore unitario della funzione;

- esiste, dunque, un concorde orientamento legislativo statale e regionale che



risale almeno al 1994, e che postula l'impossibilità di risolvere in modo efficiente ed economico il problema idrico posizionandosi al livello più basso dell'organizzazione amministrativa prevista in Costituzione; al riguardo soccorrono le disposizioni menzionate, che appaiono fare una corretta applicazione delle disposizioni di cui all'art. 118 Cost., rilevandosi che l'allocazione sovracomunale delle funzioni amministrative in materia risponde all'esigenza di adeguatezza.

La legislazione statale e regionale non si pone in contrasto col diritto europeo ma anzi costituisce applicazione della direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque. Sicché un singolo comune non può rifiutarsi di concorrere alla gestione associata del bacino, pena l'inefficacia del sopra richiamato impianto normativo che, come sopra precisato, impone la gestione a livello di bacino.

3.2. Al riguardo il Consiglio di Stato ha chiarito che, in linea generale, il servizio idrico integrato (il quale, come noto, si articola nelle attività di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili, di fognatura e di depurazione delle acque reflue) deve essere gestito in maniera unitaria all'interno degli ambiti territoriali ottimali (ATO).

Il principio di unicità del servizio idrico integrato in ogni ambito ottimale comporta per i singoli Comuni l'obbligo di partecipare alla gestione unitaria, che si configura come atto dovuto, con conseguente adesione anche alla società in house individuata come gestore dall'ente d'ambito (Cons. Stato, Sez. II, 10/11/2021 n. 7476). Tant'è che ai sensi della normativa in materia di gestione delle acque, il Comune non può costituire società per la gestione



del servizio idrico ma è obbligato ad aderire alla società scelta dall'Autorità d'ambito. Secondo il Consiglio di Stato, la fattispecie prevista dall'art. 147, comma 2 -bis del d.lgs. n.152/2006 consente, infatti, solo in casi eccezionali a singoli Comuni la gestione in forma autonoma del SII; si tratta di norma derogatoria ed eccezionale, che deve essere interpretata in modo rigoroso e restrittivo, atteso che una più ampia interpretazione comporterebbe l'effetto di vanificare il principio dell'unicità di gestione per ambiti territoriali ottimali, riducendone fortemente la portata applicativa (Cons. Stato, Sez. V, 26 agosto 2020, n. 5237).

3.3. Tutto ciò premesso, ed apparendo inutile ripercorrere interamente le vicende che hanno interessato la gestione del SII nel territorio di riferimento del Comune di Castellabate, va da ultimo evidenziato – per quanto qui di interesse - che con deliberazione n. 11 del 29/03/2012, l'Assemblea dei Sindaci dell'ATO n. 4 procedeva al perfezionamento della perimetrazione dei territori serviti dalle società in house CONSAC S.p.A. e ASIS S.p.A., al fine di tener conto di specifiche esigenze rappresentate dai gestori e dai Comuni coinvolti, fra cui il Comune di Castellabate.

Nello specifico, il Comune di Castellabate, originariamente ricompreso nel perimetro gestionale di Consac spa, veniva assegnato alla competenza gestionale della società ASIS spa. E tuttavia durante le attività propedeutiche al trasferimento della gestione del SII dal Comune di Castellabate alla società Asis, l'Amministrazione ricorrente per questioni afferenti alla consegna degli impianti al nuovo gestore, manifestava, infine, la volontà di transitare nuovamente nella competenza gestionale di Consac Gestione Idriche spa.

L'Autorità d'Ambito, perso atto di tale volontà e dell'assenso dei gestori



interessati, con deliberazione commissariale n. 12 del 14/05/2018, assegnava definitivamente il Comune di Castellabate nel perimetro della gestione del SII in titolarità Consac Spa che, conseguentemente dal 01/01/2019, subentrava nella gestione del servizio idrico integrato comunale (la deliberazione commissariale n. 12 del 14/05/2018 è rimasta inoppugnata).

3.4. A fronte di tale assetto, definito da ultimo dalla citata deliberazione commissariale n.12 del 14/05/2018, a nulla rilevano le obiezioni argomentate dal Comune nella memoria di replica:

- sia in ordine alla circostanza di fatto che oggi esso detiene quote di partecipazione di Asis (che non gestisce il SII del Comune) mentre non possiede nessuna quota di partecipazione di Consac Spa, che invece in base alla convenzione di servizio gestisce il SII del Comune; e ciò perché l'anomalia della partecipazione societaria denunciata – evidentemente non allineata con il contenuto della delibera in argomento - si è in realtà prodotta per fatto proprio del Comune, ma non per questo è suscettibile di incidere sull'assegnazione del Comune alla gestione del SII in titolarità di Consac;
- sia in ordine alla collocazione topografica del Comune di Castellabate il quale afferma che il proprio territorio rientrerebbe all'interno del bacino gestionale di Asis, in base al documento grafico scaricato dal sito web della società Asis Salernitana Reti e Impianti S.p.a. - nel quale è rappresentata la rete idrica costruita e gestita dalla citata società; ogni contestazione al riguardo, infatti, rimane estranea all'oggetto del giudizio che verte unicamente sull'accertamento dell'obbligo di EIC di provvedere sull'istanza di ricollocamento del Comune, e non sulla perimetrazione dei confini dei distretti d'ambito.





giurisprudenziale di insussistenza dell'obbligo di provvedere sulla domanda di ritiro in autotutela.

In altre parole, l'istanza di "ricollocaimento" del Comune in altro ambito distrettuale a seguito dell'ulteriore ripensamento unilaterale dell'ente locale – con conseguente richiesta di affidamento del SII ad altra società in house - integra una vera e propria istanza di annullamento di ufficio di atti amministrativi (ma anche negoziali), validi ed efficaci, che hanno prodotto effetti ed ingenerato vincoli ed obblighi, collocando il Comune di Castellabate nella area del Parco Nazionale del Cilento e nella titolarità di gestione del Consac.

3.7. Conclusivamente il ricorso avverso l'asserito silenzio-inadempimento di EIC è, pertanto, inammissibile non sussistendo alcun obbligo (di EIC) di provvedere su istanze di "riesame" di precedenti atti amministrativi, validi ed efficaci, in ragione della natura discrezionale del potere di autotutela e della perentorietà dei termini di impugnazione a tutela di certezza delle situazioni di diritto pubblico.

Come fin qui rilevato, i provvedimenti di affidamento del SII a Consac Gestioni Integrate S.p.a. sono risalenti nel tempo, espressi dall'amministrazione con riferimento a profili di alta tecnica e mai contestati dal Comune di Castellabate nelle forme di rito e divenuti oramai inoppugnabili.

Ne consegue, dunque, l'inammissibilità della pretesa del Comune ricorrente di imporre all'Ente di Governo dell'Ambito, attraverso atti autonomamente posti in essere, l'annullamento in autotutela di provvedimenti amministrativi validi ed efficaci - peraltro incidendo in maniera unilaterale su posizioni di



diritto soggettivo di enti terzi (ossia Società Consac e Asis e Comuni soci) – così da far prevalere la volontà del singolo comune su quella del regolatore locale.

4. Sotto altro profilo, va altresì rilevato che l'obbligo di provvedere invocato dal Comune ricorrente, non può nemmeno fondarsi sulla dismissione della partecipazione al capitale sociale di Consac, unilateralmente decisa dal Comune di Castellabate.

A tale riguardo ogni deduzione del Comune si appalesa inammissibile, in quanto riservata alla cognizione del Giudice Ordinario, venendo in rilievo questioni che attengono alla disciplina normativa in materia di società di capitali e di diritti dei soci.

Il ricorso contro l'asserito silenzio-inadempimento dell'EIC, è infatti inammissibile, posto che il rito speciale, in tema di silenzio, ai sensi dell'art.

117 c.p.a. è *"...un istituto giuridico relativo alla esplicazione di potestà pubblicistiche correlate alle sole ipotesi di mancato esercizio dell'attività amministrativa discrezionale; da ciò consegue che l'impugnazione dinanzi al giudice amministrativo del silenzio serbato dall'Amministrazione Pubblica è inammissibile allorché la posizione giuridica azionata consista in un diritto soggettivo, atteso che il silenzio-rifiuto può formarsi esclusivamente in ordine all'inerzia su una domanda intesa ad ottenere l'adozione di un provvedimento ad emanazione vincolata, ma di contenuto discrezionale, e quindi necessariamente incidente su posizioni di interesse legittimo, e non già nell'ipotesi in cui viene chiesto il soddisfacimento di posizioni aventi natura sostanziale di diritti direttamente accertabili dall'Autorità giurisdizionale ordinaria (cfr., ex multis, Cons. St., sez. IV, 31/07/2018 n.*



4689).” (TAR Lazio, Roma, Sez. III quater, n. 6701/2021; in termini anche Cass. SS.UU. Civili, n. 29178/2020) ” (si cfr. per tutte TAR Campania Napoli Sez. VII n. 5675/2022; C.d.S., Sez. IV n. 5037/2021).

5. In conclusione, per tutti i surriferiti motivi, il ricorso proposto per la declaratoria di illegittimità del silenzio serbato da EIC sull’istanza del 7-12-2023, presentata dal Comune di Castellabate, è inammissibile.

6. Le spese di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche, pronunciando sul ricorso come in epigrafe proposto, lo dichiara inammissibile.

Condanna il Comune di Castellabate al pagamento delle spese di lite che si liquidano nella misura di € 3.000,00 (tremila/00) in favore dell’Ente Idrico Campano S.p.a., ed € 3.000,00 (tremila/00) in favore di Consac Gestioni Idriche S.p.A., oltre oneri e accessori di legge.

Così deciso in Roma dal Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche nella camera di consiglio del 12 marzo 2025.

IL RELATORE

Sebastiano Zafarana

IL PRESIDENTE

Antonio Pietro M. Lamorgese

