

Pubblicato il 09/12/2025

**N. 07915/2025 REG.PROV.COLL.
N. 00691/2023 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 691 del 2023, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

Comune di Baselice, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Alessandra Sandrucci e Maurizio Zeoli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ente Idrico Campano - E.I.C., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Alfredo Contieri, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia ed eletto presso il suo studio in Napoli alla Via Raffaele De Cesare n. 7;

e con l'intervento di

ad opponendum:

Comune di Benevento, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Andrea Abbamonte, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia ed eletto presso il suo studio in Napoli alla Via G. Melisurgo n. 15;

per l'annullamento

(quanto riguarda il ricorso introduttivo):

della delibera n. 69 dell'8/11/2022 del Comitato Esecutivo dell'Ente Idrico Campano, pubblicata all'Albo Pretorio dell'Ente dal 15/11 al 30/11/2022, di approvazione della forma proposta di gestione del Distretto Sannita di cui alla delibera n. 1 del Consiglio di Distretto Sannita, unitamente a tutti gli atti preordinati e tra questi espressamente alla delibera n. 1 del 25/10/2022 adottata dal Consiglio di Distretto Sannita, organo dell'EIC, non pubblicata;

nonché ogni atto preparatorio, presupposto, inerente e conseguente e/o comunque connesso;

(quanto ai motivi aggiunti depositati il 24/4/2023):

della delibera n. 3 emessa in data 6/2/2023 dal Comitato Esecutivo dell'Ente Idrico Campano, pubblicata dall'8/2/2023, avente per oggetto:

1) Adozione del Piano d'Ambito Distrettuale del Distretto Sannita, dei relativi elaborati e del rapporto ambientale utile alla procedura di Valutazione Ambientale Strategica;

2) Conferma della forma di gestione del SII affidata a società mista, come proposta dal Consiglio di Distretto Sannita;

unitamente agli atti preordinati e tra questi espressamente alla delibera n. 1 del 20/1/2023 adottata dal Consiglio di Distretto Sannita, organo dell'EIC, non pubblicata;

nonché di ogni atto preparatorio, presupposto, inerente, conseguente e successivo e/o comunque connesso, con espresso riferimento agli elaborati del Piano d'Ambito: Modello Gestionale ed Organizzativo e Piano Economico Finanziario;

nonché, in ogni caso e comunque, della medesima delibera n. 3/2023 e del presupposto Piano d'Ambito Distrettuale, nonché degli atti ad essi conseguenti, laddove, invece di prevedere, come specificato dalla presupposta delibera n. 69/2022, la partecipazione dei singoli Comuni ad

una società pubblica demandata a costituire socio di maggioranza della costituenda società mista e ad attuare la gara a doppio oggetto, programmano l'adesione diretta dei singoli Comuni alla società mista;

(quanto ai motivi aggiunti depositati il 25/3/2024):

- della delibera n. 63 emessa in data 22/12/2023, pubblicata dal 29/12/2023, avente per oggetto: Approvazione del Piano d'Ambito Sannita ai sensi dell'art.17 della L.R. n. 15/2015 con elaborati; nonché di ogni atto preparatorio, presupposto, inerente, conseguente e successivo e/o comunque connesso, con espresso riferimento agli elaborati del Piano d'Ambito: Piano Economico Finanziario del Distretto;

- della delibera n. 64 emessa il 22/12/2023, pubblicata a far data dal 29/12/2023, avente per oggetto:

Approvazione Relazione ex art. 14 D.Lgs. n.201/2022; nonché di ogni atto preparatorio, presupposto, inerente, conseguente e successivo e/o comunque connesso, con espresso riferimento agli Allegati:

- 1) Convenzione di Gestione del SII tra Ente Idrico Campano e Sannio Acque;
- 2) Disciplinare Tecnico allegato alla Convenzione di gestione del SII;
- 3) Regolamento di utenza del SII;
- 4) Statuto Società Sannio Acque s.r.l.;
- 5) Patti Parasociali;
- 6) Schema di contratto per l'affidamento al socio privato dei compiti operativi connessi alla gestione del SII nell'Ambito Distrettuale Sannita;
- 7) Relazione illustrativa del Piano Economico Finanziario unitamente al PEF ivi richiamato;

(quanto ai motivi aggiunti depositati il 18/10/2024):

della delibera n. 30 del 19/6/2024, pubblicata a far data dal 24/6/2024, avente per oggetto: “Affidamento della gestione del servizio idrico integrato nell'Ambito Distrettuale Sannita. Azioni propedeutiche alla

costituzione della società Sannio Acque srl. Delibera Consiglio di Distretto

Sannita 5 giugno 2024, n. 1”;

nonché di ogni atto preparatorio, presupposto, inerente, conseguente e successivo e/o comunque connesso, con espresso riferimento agli Allegati costituiti da:

a) Delibera n. 1 del 5/6/2024 del Consiglio di Distretto Sannita;

b) Relazione ex art.14 D.Lgs. n. 201/2022 e relativi allegati costituiti da:

1) Convenzione di Gestione del SII tra Ente Idrico Campano e Sannio Acque;

2) Disciplinare Tecnico allegato alla Convenzione di gestione del SII;

3) Regolamento di utenza del SII;

4) Statuto Società Sannio Acque s.r.l.;

5) Patti Parasociali;

6) Schema di contratto per l'affidamento al socio privato dei compiti operativi connessi alla gestione del SII nell'Ambito Distrettuale Sannita;

7) Relazione illustrativa del Piano Economico Finanziario unitamente al PEF ivi richiamato.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Ente Idrico Campano - E.I.C.;

Visto l'atto di intervento *ad opponendum* del Comune di Benevento;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 24 settembre 2025 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

L'art. 5 della L.R. 2 dicembre 2015, n. 15 ("Riordino del servizio idrico integrato ed istituzione dell'Ente Idrico Campano") dispone che: *“Per l'esercizio associato delle funzioni pubbliche relative al Servizio Idrico*

Integrato, l'Ambito Territoriale Ottimale (ATO) del servizio idrico integrato, di cui all'articolo 147 del decreto legislativo n. 152/2006, coincide con il territorio regionale ed è suddiviso in Ambiti distrettuali come definiti dall'articolo 6”.

Per effetto della D.G.R.C. del 3/8/2022 n. 434, il Comune ricorrente rientra nell'Ambito Distrettuale Sannita.

La questione controversa muove dalla delibera del Consiglio di Distretto del 20/5/2022 n. 1, con cui è stato deliberato l'affidamento del servizio idrico integrato ad una società a capitale misto pubblico/privato.

La scelta è avversata dal Comune di Baselice, impugnando con il ricorso introduttivo la predetta delibera, unitamente alla delibera del Comitato Esecutivo dell'Ente Idrico Campano dell'8/11/2022 n. 69, di approvazione della forma proposta di gestione del Distretto Sannita, con invito agli Enti locali ad aderire alla costituenda società mista.

Con cinque motivi sono dedotti la violazione della richiamata normativa in materia e dell'art. 3 della legge n. 241/90, nonché l'eccesso di potere per difetto di motivazione.

Il Comune, gestore in proprio del servizio idrico integrato, rappresenta di essere favorevole alla prosecuzione della gestione interamente pubblica, denunciando (riassuntivamente) che l'approvazione della forma di gestione:

- è avvenuta prima dell'adozione del Piano d'Ambito del Distretto Sannita, costituente un imprescindibile documento di programmazione, in violazione dell'art. 149-bis del d.lgs. n. 152/06;
- è priva della Relazione ex art. 34, co. 20, del D.L. n. 179/2012, dell'Ente di governo dell'Ambito;
- difetta di un'analitica motivazione, con riferimento al perseguitamento delle finalità istituzionali e della sostenibilità economica;
- non è stata sottoposta ad alcuna forma di consultazione pubblica;

- impone un modello di gestione agli utenti del servizio, senza esternare ad essi i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche della decisione.

Si è costituito in giudizio l'Ente Idrico Campano per resistere e ha spiegato intervento *ad opponendum* il Comune di Benevento.

Entrambe le parti hanno esibito documentazione e svolto difese, preliminarmente eccependo il difetto di legittimazione dell'Ente locale e confutando nel merito le censure.

La trattazione dell'istanza cautelare è stata dapprima rinviata per la proposizione di motivi aggiunti, disponendo poi la fissazione dell'udienza per la trattazione nel merito, in seguito differita per la stessa ragione.

Con i motivi aggiunti sono stati impugnati gli atti e i provvedimenti indicati in epigrafe, per illegittimità derivata e per vizi propri (in estrema sintesi, per l'inidoneità del Piano d'Ambito e della Relazione ex art. 34 cit., per la scarsa configurazione della prevalenza del socio pubblico e per erroneità dei dati relativi alla gestione).

L'E.I.C. e il Comune di Benevento hanno depositato scritti difensivi.

All'udienza pubblica del 24 settembre 2025 la causa è stata assegnata in decisione.

DIRITTO

La citata L.R. n. 15/2015 reca disposizioni con le quali è fissato il concorso della Regione e degli Enti locali nella disciplina del servizio idrico integrato, stabilendo che:

- l'istituito Ente Idrico Campano 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));
- “*attraverso*” l'Ente Idrico Campano gli Enti locali svolgono “*le funzioni di organizzazione del servizio idrico integrato, di scelta della forma di gestione, di determinazione e modulazione delle tariffe all'utenza, di affidamento della gestione ed il relativo controllo di cui al Titolo II*” (art. 4);

- partecipano al soggetto di governo dell'ATO regionale (Ente Idrico Campano) tutti i Comuni del territorio campano “*obbligatoriamente*” (art. 7, co. 1);
- il Consiglio di distretto “*è organo permanente, composto da trenta membri eletti tra i Sindaci dei Comuni siti nell'ambito del distretto o loro delegati*”, eletti dall’Assemblea dei Sindaci dei Comuni appartenenti al distretto, costituiti in seggio elettorale (art. 13, co. 1 e 2).

Pertanto, risultano direttamente affidati ai Comuni le funzioni di organizzazione del servizio, con la partecipazione obbligatoria all’Ente Idrico Campano e alla sua articolazione distrettuale, direttamente o attraverso il mezzo elettorale di scelta dei rappresentanti.

Riproponendo statuzioni già rese in un precedente analogo (sentenza del 4 giugno 2025 n. 4255), osserva il Collegio che, nel contesto delineato, il Comune non può ritenersi legittimato a impugnare le deliberazioni dell’Ente di cui fa parte, atteso che il processo amministrativo è preordinato alla tutela di posizioni che fronteggiano l’esercizio del pubblico potere, per risolvere controversie intersoggettive tra le parti che si contrappongono, escludendo che la legittimazione sussista per il componente di un organo o Ente, che si opponga alle determinazioni del consenso di cui fa parte, se non eccezionalmente, allorquando sia rinvenibile la lesione dello *ius ad officium*, come da giurisprudenza pacifica, elaborata in tema di impugnazione delle delibere comunali da parte dei consiglieri (cfr., per tutte, Cons. Stato - sez. V, 22/1/2024 n. 692, p. 13.1: “*la legittimazione ad agire dei Consiglieri comunali dissidenti ad impugnare le delibere dell’organo di cui fanno parte ha carattere eccezionale, atteso che di regola il giudizio amministrativo non è aperto alle controversie tra organi o componenti di organi dello stesso ente, ma è diretto a risolvere controversie intersoggettive, per cui essa rimane circoscritta alle sole ipotesi di lesione della loro sfera giuridica, come nel caso di scioglimento dell’organo o di nomina di un commissario ad acta, in*

cui detto effetto lesivo discende ab externo rispetto all'organo di cui fa parte”).

Lo stesso principio è applicabile al caso di specie, come ritenuto dalla sede di Salerno di questo TAR con sentenza della sez. I del 14/12/2023 n. 2958, in fattispecie similare, che il Collegio condivide e fa propria, ribadendo in funzione motivazionale anche della presente pronuncia, ai sensi dell'art. 88, co. 2, lett. d), c.p.a., che:

<<Dal quadro normativo delineato e dalla condivisibile giurisprudenza che si è formata sul punto emerge dunque che i Comuni, obbligati ad aderire all'Ambito territoriale per l'esercizio in forma associata delle funzioni, partecipano alla vita associativa e contribuiscono alle decisioni dell'Ente d'Ambito nei modi e con i mezzi previsti dalla legge regionale e dallo Statuto dell'Ente, esercitando le loro prerogative istituzionali all'interno dell'Ente d'Ambito e degli organi ai quali partecipano.

Se infatti è innegabile che all'ATO è trasferita ex lege non già la titolarità bensì “l'esercizio” delle competenze in materia di gestione integrata dei rifiuti (art. 201, comma 2, d.lgs. 152/2006), tuttavia l'obbligatorietà della partecipazione e l'esercizio associato della funzione, lungi dall'avere valenza neutra rispetto all'odierno thema decidendum, inevitabilmente stemperano ed attenuano la posizione dei singoli Comuni facenti parte dell'Ente d'Ambito, delimitandone la legittimazione ad impugnare le relative deliberazioni.

Con maggiore sforzo esplicativo, dalla ricostruzione operata ai §§ 13 e ss. discende, ad avviso del Collegio, il necessario corollario per cui il Comune, partecipante obbligatoriamente all'Ente d'Ambito, gode (fatto salvo quanto appresso si dirà al § 15 in ordine alla legittimazione in qualità di “ente esponenziale”) di una legittimazione “attenuata” ad impugnare le deliberazioni dell'E.d.A., vale a dire non generale ed assoluta, ma riconoscibile - anche al fine di non frustrare la ratio sottesa alla richiamata normativa statale e regionale - nei soli limiti in cui tali

deliberazioni si riflettano negativamente sulla posizione del Comune stesso all'interno dell'E.d.A., pregiudicandone le facoltà partecipative.

Per le deliberazioni rientranti nell'ambito di competenza dell'E.d.A. ben può dunque trovare applicazione il costante e condivisibile orientamento giurisprudenziale - formatosi principalmente sull'ufficio di consigliere comunale ma evidentemente estensibile anche ai componenti di altri organi rappresentativi – secondo il quale i singoli membri di un organo collegiale sono legittimati ad impugnare le deliberazioni del collegio di cui fanno parte solo se fanno valere le pretese al regolare svolgimento del loro ufficio, giacché, ove fossero legittimati ad impugnare le deliberazioni alla cui assunzione hanno partecipato, verrebbe alterato lo stesso principio della collegialità dell'organo deliberante e del rispetto, da parte della minoranza, della volontà della maggioranza regolarmente formatasi, che è volontà imputabile all'organo.

Giova precisare che tale orientamento trova applicazione con riferimento non solo alle delibere dell'organo di appartenenza, ma anche di altri organi dello stesso ente, con la conseguenza che i medesimi principi devono trovare applicazione anche per i Comuni che – pur rappresentati nell'Assemblea dei Sindaci sulla base dell'ordito normativo sopra richiamato – non siano parte del Consiglio d'Ambito, venendo pur sempre in rilievo questioni rimesse alla dialettica tra organi dell'ente. I componenti dell'organo non sono infatti di norma legittimati ad agire contro l'Amministrazione di appartenenza “poiché il processo amministrativo non è di regola aperto alle controversie tra organi o componenti di organi di uno stesso ente, ma è diretto a risolvere controversie intersoggettive ed atteso che i conflitti interorganici trovano la loro composizione in via amministrativa” (ex plurimis, T.A.R. Sicilia, Catania, sez. III, 11 marzo 2022, n. 698, cit.). In tal senso è stato infatti precisato che “va esclusa la legittimazione dei consiglieri comunali a impugnare in sede giurisdizionale un atto emesso da un organo dello

stesso ente al quale essi appartengono (Sindaco, Giunta comunale e Consiglio comunale), a eccezione dei casi in cui le censure proposte siano rivolte a contestare lesioni della propria sfera giuridica o della propria posizione all'interno dell'organo o dell'ente medesimo, ovvero a contestare la modifica della composizione dell'organo e il relativo funzionamento, ma sempre in relazione a un interesse connesso alla propria sfera giuridica o alla propria posizione all'interno dell'organo o dell'ente” (cfr. T.A.R. Veneto, sez. I, 8 novembre 2006, n. 3749) e che deve ritenersi esclusa “l'ammissibilità di un'azione di singoli consiglieri in relazione ad un contrasto funzionale tra consiglio comunale e giunta, dal momento che tale contrasto non riguarda in modo diretto il singolo consigliere, ma i consensi dei quali i consiglieri fanno parte, che, come organi della stessa persona giuridica, non sono legittimati a ricorrere dinanzi al giudice amministrativo, l'uno contro gli atti dell'altro” (T.A.R. Sicilia, Catania, sez. III, 11 marzo 2022, n. 698).

Sulla base del richiamato orientamento, dunque, la legittimazione all'impugnazione delle deliberazioni collegiali può essere riconosciuta laddove siano addotte violazioni procedurali direttamente lesive del munus rivestito dal componente dell'organo o vengano in rilievo atti incidenti in via diretta sullo ius ad officium, che compromettano il corretto esercizio del mandato (come nel caso di erronee modalità di convocazione dell'organo, violazione dell'ordine del giorno, inosservanza del deposito della documentazione necessaria per poter liberamente e consapevolmente deliberare e, più in generale, per tutte quelle circostanze che precludano in tutto o in parte l'esercizio delle funzioni relative all'incarico rivestito; cfr. ex plurimis T.A.R. Campania, Napoli, sez. V, 30 novembre 2020, n. 5641), con la precisazione che “l'impugnabilità delle deliberazioni collegiali da parte del componente dell'organo non è invece mai ammessa per motivi attinenti in via esclusiva al contenuto intrinseco della deliberazione”

(Consiglio di Stato, sez. III, 24 marzo 2022, n. 2164)>> (sentenza citata, p. 14 ss.).

In conclusione, il ricorso e i motivi aggiunti vanno dichiarati inammissibili per difetto di legittimazione.

Attesa la peculiarità e la connotazione della controversia, sussistono valide ragioni per disporre la compensazione per intero delle spese di giudizio tra tutte le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, li dichiara inammissibili.

Compensa per intero le spese di giudizio tra tutte le parti.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 24 settembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Esposito, Presidente FF, Estensore

Pierangelo Sorrentino, Primo Referendario

Fabio Di Lorenzo, Primo Referendario

IL PRESIDENTE, ESTENSORE
Giuseppe Esposito

IL SEGRETARIO