Pubblicato il 03/06/2026

N. 00785 /2026 REG.PROV.COLL.
N. 01415/2025 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 per la Lombardia

sezione staccata di Brescia (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1415 del 2025, proposto da Aprica S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG N.D. rappresentata e difese dagli avvocati Mauro Renna, Nicola Sabbini, Enrica Forte, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Dalmine, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Paola Brambilla, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Servizi Comunali S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Aldo Coppetti, Alberto Salvadori, con domicilio fisico eletto presso lo studio Alberto Salvadori in Brescia, via XX Settembre n. 8;

per l'annullamento

- della deliberazione del Consiglio Comunale del Comune di Dalmine n. 70 del 25 settembre 2025, avente ad oggetto «Affidamento *in house* providing della gestione del servizio integrato di igiene ambientale e acquisizione della partecipazione societaria in Servizi Comunali S.p.A.»,e di tutti i relativi allegati ivi compresi: la Relazione tecnica redatta ai sensi degli artt. 14 e 17 del D.lgs. 201/2022 (Allegato A alla Delibera n. 70/2025); lo schema di "Contratto di servizio" indicante le modalità di gestione, di controllo da parte dell'Amministrazione comunale e i costi di espletamento del servizio (Allegato C alla deliberazione n. 70/2025);
- nonché di tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali, ivi inclusi, per quanto occorrer possa: - della deliberazione di Giunta Comunale n. 114 del 1° settembre 2025 con cui è stata approvata la relazione tecnica redatta ai sensi degli artt. 14 e 17 del D.Lgs. n. 201/2022; - della deliberazione della Giunta comunale n. 13 del 17 febbraio 2025 con cui è stata approvata l'analisi di Utiliteam e «in particolare gli obiettivi strategici in esso contenuti da utilizzare per la definizione delle modalità di esecuzione dei servizi stessi»; - dell'offerta di Servizi Comunali S.p.A. 13 agosto 2025, prot. n. 33364 e s.m.i.;

nonchè per la declaratoria dell'inefficacia del contratto di servizio eventualmente stipulato.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Dalmine e del Servizi Comunali S.p.A.;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli artt. 74 e 120 cod. proc. amm.;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 maggio 2026 la dott.ssa Beatrice Rizzo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con il ricorso in epigrafe Aprica s.r.l., società operante nel settore dei servizi di igiene ambientale, ha impugnato la delibera consiliare n. 70 del 25 settembre 2025 – e gli atti ad essa presupposti meglio indicati in epigrafe- con la quale il Comune di Dalmine ha deliberato l'affidamento *in house providing* della gestione del servizio integrato di igiene ambientale per anni 10 ,dal 1 gennaio 2026 al 31 dicembre 2035, e l'acquisizione della partecipazione societaria in Servizi Comunali S.p.A.,, instando al contempo per la declaratoria di inefficacia del contratto di servizio eventualmente *medio tempore* stipulato.

Si sono costituiti in giudizio il Comune di Dalmine e la controinteressata Servizi Comunali s.p.a., i quali hanno formulato una serie di eccezioni preliminari di rito, insistendo nel merito per la reiezione del gravame.

All'udienza camerale del 3.12.2025 la ricorrente ha dichiarato di rinunciare alla domanda cautelare incidentalmente proposta con il gravame e di ciò il Collegio ha preso atto con ordinanza n. 479/25.

In data 31 dicembre 2025 è stato stipulato il contratto di servizio (doc. 26), con avvio del servizio di gestione ambientale da parte di Servizi Comunali a partire dal 1 gennaio 2026.

Depositati documenti, memorie e repliche, la causa è passata in decisione all'udienza pubblica del 14 maggio 2026.

DIRITTO

Avverso gli atti impugnati sono mosse censure compendiate nei seguenti motivi di diritto.

A. Con il primo motivo, la ricorrente lamenta la violazione dell'art. 57 d.lgs. 37/2023, assumendo che la documentazione relativa all'affidamento *in house* del servizio non contenga alcun effettivo riferimento ai CAM, obbligatori non solo nelle procedure di gara ma in ogni modalità di affidamento di servizi pubblici. Secondo la ricorrente, la Relazione descriverebbe genericamente il servizio senza indicare le modalità di rispetto dei CAM; il solo richiamo contenuto nell'art. 13.3 del contratto di servizio sarebbe insufficiente e smentito dal progetto tecnico di Servizi Comunali. L'omissione inciderebbe anche sulla valutazione economica, poiché i costi necessari al rispetto dei CAM non sarebbero stati adeguatamente ponderati nell'offerta, che non potrebbe che essere sottodimensionata e non comparabile.

Servizi Comunali ha preliminarmente eccepito: a) l'inammissibilità del motivo per carenza di interesse poiché il suo eventuale accoglimento imporrebbe solo di adeguare il servizio ai CAM senza riaprire il confronto concorrenziale; b) l'inammissibilità delle censure per genericità, non essendo indicate le ragioni per cui il progetto tecnico contrasterebbe con i CAM né gli elementi dimostrativi della presunta sottostima dei costi.

Nella memoria depositata in vista dell'udienza cautelare, con argomentazioni sviluppate poi nelle successive memorie, la ricorrente ha dedotto l'incongruità del PEFA di Servizi Comunali rispetto ai CAM, lamentando investimenti insufficienti, assenza di adeguati acquisti di mezzi a basso impatto ambientale e sottostima dei costi

dei compattatori. Con la memoria ex art. 73 c.p.a. ha inoltre contestato l'inadeguatezza rispetto ai CAM dei mezzi utilizzati da Servizi Comunali.

Il Comune di Dalmine e la controinteressata hanno eccepito l'inammissibilità di tali censure, in quanto nuove e introdotte solo con memorie non notificate.

Così riepilogate le opposte posizioni delle parti, le censure articolate con il motivo in esame devono essere respinte, pur con le precisazioni di cui appresso.

In materia di criteri ambientali minimi, viene innanzitutto in rilievo l'art. 57 del d.lgs. 36/2023, il quale nel riprodurre con minime modifiche il contenuto dell'art. 34 d.lgs. 50/2016, stabilisce che "*Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti contribuiscono al conseguimento degli obiettivi ambientali previsti dal Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione attraverso l'inserimento, nella documentazione progettuale e di gara, almeno delle specifiche tecniche e delle clausole contrattuali contenute nei criteri ambientali minimi, definiti per specifiche categorie di appalti e concessioni, differenziati, ove tecnicamente opportuno, anche in base al valore dell'appalto o della concessione, con decreto del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (...) Le stazioni appaltanti valorizzano economicamente le procedure di affidamento di appalti e concessioni conformi ai criteri ambientali minimi...*".

Nel vigore della vecchia disciplina, la giurisprudenza – nell'unico precedente rintracciato sul tema - aveva affermato che l'art. 34 del D. Lgs n. 50/2016 circoscriveva il suo campo di applicazione alle sole procedure di evidenza pubblica, escludendo invece gli affidamenti *in house*, ciò in quanto "*dette clausole contrattuali rappresentano un costo per l'operatore di mercato che, al momento della progettazione di una procedura ad evidenza pubblica, è giusto venga debitamente considerato dalla stazione appaltante nella determinazione dell'importo a base di gara (v. Cons. St., sentenza n. 8088 del 27 novembre 2019). Situazione, questa, ontologicamente non comparabile con l'affidamento in house, la cui procedura sconta*

il diverso e peculiare criterio applicativo contenuto nell'art. 192, comma 2, del Codice dei contratti, sotto il profilo specifico e caratterizzante della "motivazione rafforzata" – non richiesta nell'ipotesi di scelta al mercato concorrenziale" (C.d.S., sentenza n. 7093/21).

Reputa il Collegio che detto orientamento non sia più attuale e comunque non condivisibile, e che l'obbligo discendente dall'art. 57 non possa ritenersi limitato alle sole procedure di gara, in quanto espressione di un principio generale che deve informare qualsiasi modalità di affidamento di un servizio pubblico, inclusa quella "*in house*".

Tale conclusione è suffragata in primo luogo dalla considerazione che la successione delle disposizioni in materia di CAM di cui all'art. 57 e 34 è stata segnata, *medio tempore*, dalla riforma del parametro costituzionale rappresentato dagli artt. 9 e 41 della Costituzione, i quali testimoniano la crescente attenzione riservata dalla Costituzione all'ambiente, al cui rispetto deve essere improntata e indirizzata l'attività economica pubblica e privata.

La giurisprudenza ha infatti affermato che la disciplina contenuta nell' art. 57 del d.lgs. n. 36/2023 "rafforza" l'obbligo di includere i CAM nei documenti progettuali e di gara, peraltro, "*in perfetto allineamento con le modifiche agli artt. 9 e 41 della Costituzione ad opera della legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, aventi la chiara finalità di una maggiore tutela dell'ambiente e della salute e della regolazione delle attività economiche in un'ottica di sostenibilità. Ne discende che la tutela dell'ambiente passa anche attraverso la conclusione delle procedure ad evidenza pubblica e la verifica della conformità ai CAM delle offerte presentate si traduce in un uso strategico dei contratti pubblici, coerente con una finalità ulteriore rispetto a quella della tutela della concorrenza*". (cfr. C.d.S. n. 6651/2025, par. 13.3.).

Ne discende che l'ambiente, quale valore costituzionale sovraordinato, richiede identica tutela per qualsiasi modalità di approvvigionamento dei servizi pubblici da

parte dell'amministrazione: dunque sia nelle procedure ad evidenza pubblica sia negli affidamenti *in house*, non potendo la tutela ambientale essere elusa solo perché si è scelta una modalità organizzativa diversa dal ricorso al mercato.

Si tenga poi conto che la disciplina del modello di autoproduzione contenuta nel vecchio codice dei contratti pubblici muoveva dal ritenuto carattere secondario e residuale dell'affidamento *in house*, il quale poteva essere legittimamente disposto soltanto in caso di un dimostrato "fallimento del mercato"; viceversa, l'attuale codice dei contratti pubblici, vigente dal 2023, all'art. 7 afferma il principio di auto-organizzazione amministrativa, per cui le pubbliche amministrazioni scelgono, in base alla loro autonomia (seppur nel rispetto della disciplina del Codice e del diritto dell'Unione Europea), di organizzare l'esecuzione di lavori o la prestazione di beni e servizi attraverso tre modelli fra di loro alternativi e tendenzialmente equiparati, vale a dire autoproduzione, esternalizzazione, cooperazione con altre pubbliche amministrazioni (cfr. TAR Milano, n. 2176/2026).

Non può sottacersi, inoltre, che, in materia di servizi pubblici locali, l'art. 17 del d.lgs. 201/2022, sopravvenuto all'art. 34 del d.lgs. 50/2016, impone di illustrare i benefici per la collettività del modello di gestione prescelto anche con riguardo agli obiettivi di "tutela dell'ambiente". Ne discende che la giustificazione di un affidamento *in house*- anche in ragione dei benefici ambientali conseguibili- impone quale logica conseguenza il rispetto degli standard ambientali minimi previsti dalla legge, in modo tale che sia garantita la corrispondenza tra le ragioni della scelta, la congruità della prestazione in rapporto ai costi necessari al rispetto dei parametri ambientali e la corretta esecuzione del servizio.

D'altra parte, dette conclusioni sono rafforzate dallo stesso decreto del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica del 7 aprile 2025 (in Gazz. Uff. 19 aprile 2025, n. 92) che disciplina i "*Criteri ambientali minimi per l'affidamento del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani, del servizio di pulizia e spazzamento stradale,*

della fornitura dei relativi veicoli e dei contenitori e sacchetti per la raccolta dei rifiuti urbani" (cd. CAM gestione rifiuti).

Detto decreto ministeriale prevede infatti che "*Le specifiche tecniche e le clausole contrattuali contenute nei CAM sono inserite anche nel caso di affidamenti a società in house o a società miste pubblico-private*" precisando che tale conclusione discende da "*una lettura combinata degli articoli 1, 7, 57 del D.lgs. 36/2023, condotta anche alla luce dell'art. 11 TFUE, degli artt. 9, 41 Cost. e dell'art. 3 quater, comma 1 e 2, del d.lgs. 152/2006, nonché del rinvio operato, da parte del D.lgs. 175/2016 e del D.lgs. 201/2022, alle disposizioni in materia di contratti pubblici. Nello specifico, infatti, l'art. 57, comma 2, D.lgs. 36/2023, prevede un obbligo generale, fondato anche sul principio del risultato, che costituisce attuazione, nel settore dei contratti pubblici, del principio del buon andamento e dei correlati principi di efficienza, efficacia ed economicità i quali consentono di affermare che un uso strategico degli appalti pubblici non possa prescindere da un uso equo, prudente e razionale delle risorse e, conseguentemente, da una riduzione dei loro impatti ambientali. Inoltre, l'inserimento dei CAM all'interno dei contratti di servizio alle predette società garantisce la congruità dei benefici per la collettività anche con riferimento agli obiettivi di efficienza, economicità e qualità del servizio. In caso di contratti di servizio in essere, la stazione appaltante valuta la congruità dei corrispettivi già stabiliti con i costi che le società in house, in quanto stazioni appaltanti soggette al Codice dei contratti pubblici, dovranno sostenere nelle proprie procedure di gara per l'espletamento del servizio dall'entrata in vigore dei presenti CAM*".

Alla luce di quanto esposto, sussiste pertanto l'obbligo per l'Amministrazione di inserimento dei CAM nella documentazione di affidamento, incluso il contratto di servizio con il gestore *in house* e la relativa offerta, in modo che sia garantita sia la corretta valutazione di congruità della prestazione sia, a monte, l'adeguato giudizio di

convenienza del modello rispetto alle altre forme di gestione e dei benefici per la collettività, anche nell'ottica di tutela ambientale.

Tanto premesso, va respinta l'eccezione di inammissibilità del motivo per carenza di interesse, atteso che come detto il rispetto dei CAM incide sulla stessa valutazione di convenienza economica del modello prescelto, sicchè l'eventuale verifica della violazione dei CAM da parte dell'amministrazione determinerebbe la necessità di reiterare il procedimento e di ripetere il giudizio, con conseguente soddisfazione dell'interesse strumentale della ricorrente che aspira allo svolgimento di una gara per l'affidamento del servizio.

Ciò posto, e venendo al merito delle censure, si osserva che il primo motivo è essenzialmente incentrato sul fatto che la documentazione di affidamento avrebbe del tutto omesso di riportare le previsioni dei CAM, non essendo sufficiente il rinvio alla disciplina ambientale del d.m. 7.4.2025, contenuto nella relazione illustrativa, e al contratto di servizio: detta omissione determinerebbe l'alterazione della valutazione di convenienza economica, né Servizi Comunali avrebbe adeguatamente "ponderato i costi relativi ai CAM".

La censura è infondata.

Il Collegio rileva che la documentazione di gara, considerata complessivamente, riporta gli elementi necessari ai fini della salvaguardia ambientale mediante applicazione del ripetuto decreto ministeriale del 7 aprile 2025, giacché il riferimento ai CAM è contenuto in plurimi passaggi della documentazione di affidamento.

La deliberazione della Giunta Comunale n. 13 del 17.2.2025 avente ad oggetto "*Individuazione degli obiettivi strategici per il nuovo affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti ed indirizzo analisi contesto per futura scelta del modello di gestione*" riporta all'Allegato 1 gli obiettivi perseguiti nell'affidamento del servizio, corrispondenti ai Criteri Ambientali minimi di cui al decreto CAM Rifiuti ed espressamente menzionati nel documento, ovvero a) prevenire la produzione di rifiuti

attraverso iniziative di sensibilizzazione dell'utenza, promozione dello scambio e del riuso, al fine di ridurre la produzione complessiva dei rifiuti (pag. 38, 46, 47); b) massimizzare la quantità e la qualità della raccolta differenziata in linea con le disposizioni normative sull'economia circolare (pag. 37, 44, 45, 46); c) diffondere beni riciclabili e contenenti materiale riciclato: attraverso l'acquisizione di contenitori e sacchetti in materiale riciclato e riciclabili e la promozione di filiere del riciclo; d) ridurre gli impatti del trasporto: attraverso la riduzione del peso dei rifiuti trasportati, ad esempio promuovendo il compostaggio di prossimità, ottimizzando i percorsi, promuovendo innovazioni tecnologiche per i mezzi utilizzati e la loro gestione (pag. 43, 44).

Al contempo la Relazione ex art. 14 d.lgs. 201/2022 descrive le caratteristiche del servizio di igiene urbana mediante l'esplicito richiamo al PAN GPP ed al D.M. 7 aprile 2025, ed in particolare: a) evidenzia che "*L'affidamento del servizio è finalizzato al perseguimento di un ridotto impatto ambientale e si inserisce in un'ottica di ciclo di vita, ai sensi del Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della Pubblica Amministrazione (PAN GPP) e del Decreto del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare 13 febbraio 2014 (G.U. n. 58 dell'11 marzo 2014), Allegato 1, recante "Criteri ambientali minimi per l'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani" (CAM), revisionato con documento pubblicato in Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana serie generale n.182 del 05/08/2022, ulteriormente aggiornati dal D.M. 7 aprile 2025*"; b) elenca gli obiettivi perseguiti con l'affidamento del servizio, tra i quali la sostenibilità del ciclo dei rifiuti, la riduzione della produzione dei rifiuti mediante campagne informative, l'ottimizzazione della raccolta differenziata, il miglioramento qualitativo del servizio, la digitalizzazione e la riduzione delle emissioni tramite nuovi automezzi conformi alle normative ambientali; c) valorizza i benefici degli investimenti previsti con riferimento particolare all'acquisto di nuovi automezzi per "*ridurre le emissioni di*

CO2 sostituendo gli automezzi vetusti e con basse classi Euro con automezzi di ultima generazione e sempre più conformi alle recenti normative europee in campo ambientale."

Ancora, l'allegato alla Relazione (doc. 4 del controinteressato, pp. 229-244), riferito alle campagne di informazione e sensibilizzazione ed alla prevenzione della produzione dei rifiuti, richiama i laboratori scolastici di educazione ambientale proposti da Servizi Comunali, sottolineando il perseguimento dell'obiettivo di ottenere la minimizzazione delle quantità di rifiuti urbani o assimilati mediante attività di sensibilizzazione finalizzate a coinvolgere l'utenza nel progetto di riduzione dei rifiuti da avviare a discariche o termovalorizzatore (doc. 4, pp. 73-74) e richiama, ai fini del perseguimento dell'obiettivo di sensibilizzazione, la distribuzione della guida pratica alla raccolta di rifiuti in forma plurilingua che costituisce un allegato alla Carta della qualità del servizio (doc. 4, pp. 395-427).

Inoltre, l'art. 13.3 del Contratto di servizio prevede che "*Il Gestore svolge il servizio nel rispetto della normativa tecnica vigente e si impegna altresì a garantire, relativamente al Servizio affidato, il rispetto degli obblighi di trasparenza previsti dalla regolazione pro tempore vigente, nonché quello dei Criteri Ambientali*" (doc. 4, pag. 130), e in tale parte riproduce esattamente quanto previsto dall'art. 13.3 dello Schema Tipo di Contratto di Servizio di ARERA, secondo cui: "*Il Gestore svolge il servizio nel rispetto della normativa tecnica vigente e si impegna altresì a garantire, relativamente al Servizio affidato, il rispetto degli obblighi di trasparenza previsti dalla regolazione pro tempore vigente, nonché quello dei Criteri Ambientali, minimi e/o premianti*".

Infine la Relazione dà atto che i mezzi e le attrezzature utilizzate da Servizi Comunali sono "*conformi alla vigente normativa ambientale*" (cfr. doc. 4, pg. 73) e che "*il servizio erogato può ritenersi rispondente al Piano Nazionale sul Green Public Procurement*" (doc. 4, pag. 13).

Da quanto esposto si può dunque concludere che la relazione, la documentazione prodromica contenuta nella delibera giuntale e la documentazione contrattuale che espressamente vincola la società al rispetto degli obblighi discendenti dai CAM, non si limitano ad un mero richiamo formale a tali criteri, ma contengono anche una disciplina articolata delle prescrizioni ambientali in coerenza con le specificità del servizio richiesto.

Dette previsioni sono idonee ad integrare la disciplina di affidamento mediante il meccanismo dell'eterointegrazione, in conformità a quanto previsto dall'art. 57, comma 2, del D.Lgs. 36/2023, il quale non richiede necessariamente la riproduzione integrale dei decreti ministeriali sui CAM: la documentazione di gara, letta nel suo complesso, è invero idonea a garantire che l'affidamento rispetti i principi di sostenibilità ambientale, e ciò anche in assenza di un esplicito richiamo ai CAM (cfr. TAR Campania, n. 935/2026).

È pertanto infondata l'affermazione, contenuta nel ricorso, secondo cui l'Amministrazione avrebbe omesso di prevedere la disciplina dei CAM ignorando la normativa statale imperativa, volta a garantire standard minimi di tutela ambientale.

Quanto, infine, all'ultimo profilo della doglianza in esame, quale contenuta in ricorso, secondo cui "Servizi Comunali non avrebbe ponderato i costi relativi ai CAM", la deduzione si presenta del tutto generica, in quanto priva di qualsiasi indicazione degli elementi dimostrativi dell'assunto.

È soltanto nei successivi scritti difensivi, non notificati, che per la prima volta la ricorrente deduce, anche mediante rinvio alla relazione di consulenza tecnica, l'incongruità del PEFA in relazione ai costi delle attrezzature impiegate e ai costi di investimento: si tratta però di veri e propri nuovi motivi di ricorso, inammissibili poiché non formulati neppure in modo embrionale nel ricorso introduttivo, nel quale invero si fa solo genericamente riferimento alla circostanza che la mancata previsione del rispetto dei CAM nella documentazione di affidamento inciderebbe sulla

sostenibilità dei costi da parte dell'affidataria *in house*, rendendoli inaffidabili, senza ulteriori specificazioni, e senza operare alcun riferimento anche solo implicito al PEFA o ad altre carenze dell'offerta.

Parimenti inammissibili sono le censure articolate nel corso del giudizio in relazione alla presunta inadeguatezza dei mezzi di Servizi comunali a rispettare i CAM, mai neppure adombrate nel ricorso. Nella censura originaria, infatti, non era stata affermata la difformità dei mezzi rispetto alle prescrizioni dei CAM, che è stata, di contro, riferita solo con la memoria conclusionale, quindi, tardivamente, né può ritenersi sufficiente a soddisfare gli oneri di allegazione e specificità dei motivi ex art. 40 c.p.a. la generica deduzione, contenuta nel ricorso, secondo cui la previsione dell'art. 13.3. del contratto di servizio, ove riferita ai CAM, sarebbe "smentita dal contenuto del progetto tecnico presentato da Servizi Comunali", non avendo la ricorrente indicato gli elementi né i riferimenti documentali comprovanti le asserite carenze del progetto.

B. Con il secondo motivo la ricorrente lamenta l'insussistenza delle condizioni del controllo analogo congiunto sulla società *in house*, in considerazione del fatto che il Comune di Dalmine detiene in Servizi Comunali una partecipazione irrisoria, pari allo 0,008% del capitale sociale, a fronte della partecipazione di 112 Comuni, sei dei quali concentrano il 54% del capitale, circostanza che non consentirebbe all'Amministrazione di esercitare sulla partecipata un'influenza determinante.

Servizi Comunali ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità della censura per l'esistenza di un precedente giudicato, essendo la medesima questione già esaminata tra le parti dalla sentenza del Consiglio di Stato n. 7093/21, la quale ha affermato la sussistenza nello Statuto e nel Regolamento della società di "*validi strumenti di esercizio del controllo analogo congiunto sulla società* in house *da parte dei soci pubblici*".

La censura è infondata nel merito, e ciò consente di prescindere dall'esame dell'eccezione di inammissibilità per l'esistenza del giudicato (eccezione che non riguarderebbe, comunque, il Comune di Dalmine, non essendo questo parte in quel giudizio).

Sul piano normativo, viene in rilievo innanzitutto l'art. 12, paragrafo 3, della Direttiva n. 2014/24/UE, secondo cui: "*Un'amministrazione aggiudicatrice che non eserciti su una persona giuridica di diritto privato o pubblico un controllo ai sensi del paragrafo 1 può nondimeno aggiudicare un appalto pubblico a tale persona giuridica senza applicare la presente direttiva quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni: a) l'amministrazione aggiudicatrice esercita congiuntamente con altre amministrazioni aggiudicatrici un controllo sulla persona giuridica di cui trattasi analogo a quello da esse esercitato sui propri servizi …"*. Tale disposizione precisa le tre condizioni cumulative in presenza delle quali ricorre una situazione di controllo congiunto, che si ha quando, "*i) gli organi decisionali della persona giuridica controllata sono composti da rappresentanti di tutte le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti. Singoli rappresentanti possono rappresentare varie o tutte le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti; ii) tali amministrazioni aggiudicatrici sono in grado di esercitare congiuntamente un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative di detta persona giuridica; e iii) la persona giuridica controllata non persegue interessi contrari a quelli delle amministrazioni aggiudicatrici controllanti.*".

Sul piano interno, l'art. 2, comma 1, lett. d), D. Lgs. 175/2016 definisce il "controllo analogo congiunto" come "*la situazione in cui l'amministrazione esercita congiuntamente con altre amministrazioni su una società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi*".

Affinché il requisito del controllo analogo in caso di società *in house* pluripartecipata sia soddisfatto, come chiarito dalla giurisprudenza amministrativa, occorre che le

Amministrazioni pubbliche in possesso di partecipazioni di minoranza possano comunque esercitare il controllo analogo in modo congiunto e che: a) gli organi decisionali dell'organismo controllato siano composti da rappresentanti di tutti i soci pubblici partecipanti, ovvero siano formati tra soggetti che possono rappresentare la maggior parte o tutti i soci pubblici partecipanti; b) i soci pubblici siano in grado di esercitare congiuntamente un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative dell'organismo controllato, secondo le regole generali elaborate con riguardo all'*in house* providing tradizionale sin dalla sentenza Teckal della Corte di Giustizia (8 novembre 1999, C-107/98); c) l'organismo controllato non persegua interessi contrari a quelli di tutti i soci pubblici partecipanti (Consiglio di Stato, sez. V, 30 aprile 2018 n. 2599; Consiglio di Stato sez. IV, 21 gennaio 2025, n. 416). Nel rispetto di dette condizioni, pertanto, il carattere pulviscolare della partecipazione al capitale sociale non incide sul modello *in house*.

Nelle società *in house* pluripartecipate, quindi, per aversi controllo analogo "congiunto" non si richiede che ciascuno degli enti pubblici partecipanti possa esercitare un potere individuale su tale entità, bensì che ciascuna delle autorità stesse partecipi sia al capitale, sia agli organi direttivi dell'entità suddetta (Consiglio di Stato, sez. V, 18 luglio 2017 n. 3554, che richiama CGUE 29 novembre 2011 in C-1812/2009).

Tanto premesso in ordine alle norme e ai principi che regolano la fattispecie controversa, e venendo al merito delle censure, la ricorrente contesta l'effettività del requisito del controllo analogo:

(i) in ragione della partecipazione pulviscolare del Comune di Dalmine, pari allo 0,008% del capitale sociale, distribuito tra oltre 112 soci;

(ii) in quanto i poteri del Comitato per il controllo analogo sarebbero "tutti propositivi", vincolanti nei confronti dei soli amministratori e non dell'assemblea dei soci, alla quale è demandato il potere di deliberare sulla decadenza degli

amministratori nel caso in cui questi non rispettino le direttive del Comitato; dunque l'eventuale conflitto tra il Comitato e l'Organo Amministrativo è risolto dall'Assemblea dei soci, la quale delibera secondo il criterio patrimoniale, con la conseguenza che le decisioni significative saranno controllate dal gruppo dei sei enti che detiene la maggioranza del capitale;

(ii) al singolo Comune non sarebbero attribuiti poteri incisivi nell'ambito dei servizi resi a proprio favore perché a) la facoltà di recesso in caso di mancata esecuzione delle direttive del socio affidante non garantisce un'influenza determinante sulle decisioni attinenti alla gestione del servizio affidato; b) le facoltà riconosciute all'ente affidante sarebbero finanche peggiorative rispetto a quelle riservate al committente in un ordinario appalto di servizi, perché gli indirizzi impartiti dall'organo amministrativo sono vincolanti solo "qualora non comportino maggiori costi o, comunque, qualora il socio affidante riconosca la copertura di tutti i maggiori oneri generati dall'attuazione dei propri indirizzi », cioè a condizione di pagarne i costi.

È opportuno sinteticamente riepilogare le disposizioni rilevanti dello Statuto di Servizi Comunali. Detto statuto contempla:

- una forma di controllo analogo congiunto, esercitato mediante il Comitato per il controllo analogo (art. 9 e 9 bis);
- il controllo individuale dei singoli soci sulla partecipata *in house*, per quanto concerne i servizi espletati nel territorio di riferimento attraverso l'esercizio dei diritti e delle facoltà attribuiti ai soci dallo Statuto, dai Regolamenti e dal Disciplinare di Servizio (art. 9 co. 2 e 9 ter).

Quanto al controllo congiunto, l'art. 9 bis stabilisce che il Comitato è formato da un rappresentante di ogni socio aggiudicatore che opera secondo "*la regola per cui ogni membro del Comitato dispone di uguale diritto di voto indipendentemente dalla quota di capitale rappresentata*".

Quanto al controllo individuale, l'art. 9 *ter* riconosce a ciascun socio affidante, anche singolarmente nei limiti delle questioni che abbiano esclusiva attinenza ai servizi resi a proprio favore e senza pregiudizio per quelli espletati in favore degli altri soci: i. la facoltà di impartire all'organo amministrativo, nell'ambito dei poteri esercitabili da ciascun socio in seno al Comitato, indirizzi limitatamente all'organizzazione e alla gestione del servizio affidato che saranno vincolanti per la Società qualora non comportino maggiori costi o, comunque, qualora il socio affidante riconosca la copertura di tutti i maggiori oneri generati dall'attuazione dei propri indirizzi; ii. la facoltà di opporsi in modo vincolante (cd. diritto di veto) alle decisioni dell'organo amministrativo che abbiano attinenza con il servizio espletato a favore del socio ed in contrasto con quanto previsto dal Disciplinare di Servizio.

L'inosservanza di tali direttive è presidiata dalla previsione di un diritto di recesso del socio dal contratto.

Alla luce delle disposizioni statutarie sin qui riepilogate, le doglianze della ricorrente sono prive di pregio.

Innanzitutto, premesso che non vi sono norme che prevedono una quota minima di partecipazione al capitale sociale al fine di esercitare il controllo analogo, va ribadito che, nel caso di società pluripartecipata, "*il requisito del controllo analogo deve essere verificato secondo un criterio sintetico e non atomistico, sicché è sufficiente che il controllo della mano pubblica sull'ente affidatario, purché effettivo e reale, sia esercitato dagli enti partecipanti nella loro totalità, senza che necessiti una verifica della posizione di ogni singolo ente*." (Cons. Stato, Sez.V, 15 gennaio 2018, n. 182).

Come già in plurime occasioni affermato dal Consiglio di Stato, la partecipazione pulviscolare non incide di per sé sull'efficacia del controllo congiunto: nel caso di specie le prospettazioni della ricorrente sono smentite dalle previsioni statutarie, laddove queste dispongono espressamente che il controllo analogo viene esercitato in forma congiunta mediante il Comitato per l'esercizio del controllo analogo, il quale

"*è formato da un rappresentante di ogni socio aggiudicatore di servizi mediante la modalità dell'in house providing*" e "*ogni membro del Comitato…dispone di uguale diritto di voto indipendentemente dalla quota di capitale rappresentata*", sicché la regola del voto capitario garantisce che i Comuni soci si trovano tra loro in posizione di parità, indipendentemente dal valore della partecipazione al capitale sociale, senza che necessiti una verifica della posizione di ogni singolo ente (cfr. da ultimo TAR Milano, n. 2176/2026, cit., par. 7.3.).

L'affermazione della ricorrente, secondo cui i poteri del Comitato sarebbero "tutti propositivi", non trova corrispondenza nelle previsioni statutarie, le quali prevedono, accanto al potere di impartire direttive ed indirizzi, anche penetranti poteri di controllo e di vigilanza, e ciò sia *ex ante*, sia *ex post*, sia contestualmente all'assunzione delle decisioni.

Ed infatti, quanto al controllo *ex ante*, l'art. 9 bis prevede che il Comitato esercita in maniera vincolante le funzioni di indirizzo sulle decisioni più significative della Società, "*attraverso la preventiva approvazione, pena la loro inefficacia, dei seguenti documenti di programmazione annuale: 21 - Relazione programmatica; - Bilancio preventivo; - Piano strategico e industriale; - Piano annuale e pluriennale degli investimenti; - Piano occupazionale; - Piano delle alienazioni; - Piano degli acquisti e degli impegni di spesa superiori al valore del patrimonio netto dell'ultimo bilancio approvato non già ricompresi nel contratto di servizio*".

Quanto al controllo contestuale, il Comitato vigila semestralmente sull'andamento della gestione della Società e dei servizi affidati dai Comuni soci, e per il caso di "*scostamenti rispetto agli atti di programmazione e agli indirizzi preventivamente approvati dal Comitato, con particolare riferimento a quelli che possano far prevedere squilibri finanziari non rimediabili con risorse proprie*", il Comitato esprimerà il proprio parere vincolante sulle azioni correttive proposte dall'organo amministrativo per porre rimedio agli scostamenti del bilancio preventivo approvato

e agli squilibri finanziari riscontrati: ciò significa che l'organo amministrativo deve conformarsi al parere del Comitato nell'adottare le azioni correttive della gestione.

Ugualmente sono previsti, per il controllo *ex post*, poteri vincolanti di indirizzo sulla programmazione successiva.

È parimenti infondata la deduzione della ricorrente secondo cui inciderebbe sull'effettività del controllo analogo la circostanza che debba essere accertata dall'Assemblea la decadenza degli amministratori, i quali si discostino ingiustificatamente dalle direttive vincolanti impartite dal Comitato prevista dall'art. 14-ter dello Statuto.

Il richiamato art. 14 ter prevede che "*Gli amministratori decadono in caso di ingiustificata inosservanza delle direttive vincolanti impartite dal Comitato"* e che, in tale caso, *"L'assemblea accerta l'avvenuta decadenza degli amministratori sulla base di una proposta analiticamente motivata risultante da una relazione del Comitato*".

Sul punto è sufficiente richiamare la ripetuta pronuncia del TAR Milano (n. 2176/26, cit.), la quale, in relazione allo Statuto di Servizi Comunali, ha affermato che "*all'assemblea compete un potere di mero accertamento, vale a dire di riscontro oggettivo dell'inosservanza delle direttive impartite dal Comitato. Contrariamente a quanto affermato dalla società ricorrente, i soci dissenzienti non possono deliberare a maggioranza in contrasto con la proposta di decadenza dell'amministratore avanzata dal Comitato, atteso che la decadenza opera ex lege, per il carattere vincolato del potere, una volta accertato il ricorrere dei presupposti, nel caso di specie, vale a dire l'ingiustificata inosservanza delle direttive vincolanti, sicché "l'eventuale voto contrario dei soci rispetto alla proposta di decadenza formulata dal Comitato dovrà essere analiticamente motivato da ciascun socio" e non incide sull'effetto estintivo della decadenza, intesa quale vicenda pubblicistica estintiva, ex tunc (o in alcuni casi ex nunc), di una posizione giuridica di vantaggio (v. Cons. Stato, Adunanza Plenaria n. 18 del 2020)".*

A tali considerazioni può aggiungersi che, comunque, l'art. 5, comma 4, del Regolamento contempla uno strumento di reazione da parte di ciascun membro del Comitato rispetto agli atti degli amministratori contrastanti con gli interessi dell'Ente, in quanto riconosce a ciascun socio: i) "il potere di annullare o revocare gli atti assunti dal Consiglio di Amministrazione qualora contrastino con gli interessi dell'Ente rappresentato così come definiti nel disciplinare di servizio; ii) il diritto di recedere dall'affidamento nel caso in cui il Consiglio di Amministrazione e il Comitato prendano decisioni difformi dal disciplinare di servizio che incidano negativamente sulle prestazioni promesse e concordate; iii) il potere di veto rispetto alle decisioni che attengono al servizio reso nel territorio dell'Ente rappresentato.

Con specifico riguardo al recesso, va rimarcato che si tratta di un rimedio in grado di attribuire al Comune un'influenza determinante sulle decisioni attinenti alla gestione del servizio affidato (Cons. Stato, n. 7093/2021; Cons. Stato, n. 3494/2023).

In definitiva, non può essere condiviso l'assunto della ricorrente secondo cui "*le decisioni significative saranno controllate dal gruppo di sei enti che detiene la maggioranza del capitale*", posto che il singolo membro del Comitato ha poteri di veto sulle decisioni che concernono il servizio reso nei suoi confronti e dispone del diritto di recesso dall'affidamento ove vengano adottate decisioni in contrasto con i propri interessi.

In definitiva, deve ritenersi che, alla luce della struttura dei poteri delineati dalle previsioni statutarie e regolamentari sin qui citate, ricorrano nel caso in esame i requisiti di effettività del controllo analogo, e ciò pur a fronte della minima partecipazione del Comune di Dalmine, essendo previsti meccanismi che assicurano la possibilità dell'ente di esercitare un'influenza determinante sulla società *in house*, garantendo che nessuna decisione venga presa in contrasto con i propri interessi.

Va respinta, infine, la richiesta di Aprica di sospendere il presente giudizio in attesa della decisione della Corte di Giustizia, dinanzi alla quale il Consiglio di Stato, con la

recente ordinanza n. 2726/2026, ha sollevato questione pregiudiziale di compatibilità con la disciplina unionale della regolazione interna del controllo analogo per il caso di partecipazioni pulviscolari.

Nella citata ordinanza il Consiglio di Stato ha evidenziato perplessità rispetto all'effettività del controllo analogo congiunto per il caso in cui, ad una partecipazione societaria minima dell'ente affidante, corrisponda l'assenza di un reale potere dell'ente di condizionare le decisioni strategiche rilevanti della società (ad esempio allorchè le decisioni sono adottate a maggioranza variabile, senza che il singolo socio minoritario disponga di poteri di veto o di strumenti per condizionare decisioni contrarie ai propri interessi).

In sostanza, in quella fattispecie sono stati riscontrati elementi sintomatici di un controllo analogo solo fittizio, che tuttavia non ricorrono nel caso in esame, atteso che, lo si ribadisce, a ciascun socio è riconosciuto sia un potere di veto "rispetto alle decisioni dell'organo amministrativo che abbiano attinenza con il servizio espletato a favore del socio" (art. 9 ter dello Statuto), sia il diritto di recedere dall'affidamento nel caso in cui il Consiglio di Amministrazione e il Comitato prendano decisioni difformi dal disciplinare di servizio che incidano negativamente sulle prestazioni promesse e concordate, sia, ancora, il potere di annullare o revocare gli atti assunti dal Consiglio di Amministrazione qualora contrastino con gli interessi dell'Ente rappresentato (art. 5 comma 4 del Regolamento).

Ne deriva che, ogni qualvolta vengano assunte decisioni che interessano il singolo servizio reso nei confronti dell'Ente, e che contrastino con gli interessi di questo, l'amministrazione affidante può neutralizzare le decisioni pregiudizievoli per i propri interessi o svincolarsi dagli impegni assunti mediante recesso.

Il secondo motivo va conclusivamente respinto.

C. Con il terzo motivo la ricorrente lamenta la violazione degli artt. 14 e 17 D. Lgs. n. 201/2022 censurando i provvedimenti impugnati e, in particolare, la relazione

illustrativa dagli stessi richiamata, per carenze motivazionali ed istruttorie, che renderebbero illogica e immotivata l'opzione per il modello *in house*.

In particolare:

a.- sotto un primo profilo, censura l'idoneità dell'analisi S.W.O.T. - acronimo per *strengths* (punti di forza), *weaknesses* (punti deboli), *opportunities* (opportunità) e *threats* (rischi) - a giustificare la decisione comunale di optare per l'affidamento *in house*: vengono diffusamente contestati i singoli criteri utilizzati nell'ambito dell'analisi, nonchè l'irragionevolezza del valore attribuito ad ognuno di essi per trarne la conclusione di una preferibilità dell*'in house* rispetto al mercato (punto III.A del ricorso);

b. sotto un secondo profilo, censura la valutazione di convenienza economica del modello prescelto, contestando l'insufficienza e l'inattendibilità dell'analisi comparativa dell'affidamento *in house* rispetto al ricorso al mercato (punto III.B del ricorso).

Al riguardo, Servizi Comunali ha eccepito l'inammissibilità del motivo per carenza di interesse, in quanto non sarebbero state impugnate tutte le autonome ragioni che sorreggono i provvedimenti avversati, a suo avviso aventi natura di atti plurimotivati.

L'esame delle censure rende opportuno il richiamo alle norme e ai principi di riferimento.

L'art. 7, comma 2, del codice dei contratti pubblici prevede che "*le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono affidare direttamente a società in house lavori, servizi o forniture, nel rispetto dei principi di cui agli articoli 1, 2 e 3. Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti adottano per ciascun affidamento un provvedimento motivato in cui danno conto dei vantaggi per la collettività, delle connesse esternalità e della congruità economica della prestazione, anche in relazione al perseguimento di obiettivi di universalità, socialità, efficienza, economicità, qualità della prestazione, celerità del procedimento e razionale impiego di risorse pubbliche. In caso di*

prestazioni strumentali, il provvedimento si intende sufficientemente motivato qualora dia conto dei vantaggi in termini di economicità, di celerità o di perseguimento di interessi strategici. I vantaggi di economicità possono emergere anche mediante la comparazione con gli standard di riferimento della società Consip S.p.a. e delle altre centrali di committenza, con i parametri ufficiali elaborati da altri enti regionali nazionali o esteri oppure, in mancanza, con gli standard di mercato".

La lettera della disposizione normativa è chiara nell'escludere che l'affidamento *in house* sia un modello subordinato rispetto al ricorso al mercato concorrenziale, ritenendolo invece alternativo a quest'ultimo. Sul punto, il nuovo codice dei contratti pubblici si è discostato da quanto previsto dall'art. 192, comma 2, del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, laddove tale disposizione richiedeva alle stazioni appaltanti di dar conto "*nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato*", disposizione che la giurisprudenza ha interpretato come indice di una preferenza per l'affidamento al mercato dei servizi pubblici, benché il diritto europeo non imponesse un simile approccio.

Ad oggi, la stessa relazione allegata allo schema definitivo del nuovo codice ha precisato, in riferimento all'art. 7 in esame, che "*la codificazione del principio [di auto-organizzazione amministrativa] determina un maggiore allineamento del diritto nazionale all'ordinamento dell'Unione, che pone l'autoproduzione e l'esternalizzazione su un piano di tendenziale parità, così superando l'opzione fortemente restrittiva del d.lgs. n. 50/2016*". Da ciò consegue "*una semplificazione della motivazione rispetto all'art. 192 comma 2 del d.lgs. n. 50/2016, tenuto conto che il principio di libera amministrazione determina il superamento dell'onere di motivazione rafforzata, fondato sulla natura eccezionale e derogatoria* dell'in house".

In realtà, l'alternatività tra l'affidamento *in house* e il ricorso al mercato è soltanto tendenziale in quanto la scelta per l'auto-organizzazione richiede pur sempre una motivazione (ancorché non più rafforzata), a differenza di quanto accade per

l'esternalizzazione. Essa tuttavia, rispetto alla precedente disciplina, non ricomprende più la dimostrazione del "fallimento del mercato", ma soltanto la valutazione della congruità economica dell'offerta.

Per i servizi pubblici locali, rivolti all'utenza, come è quello di cui si controverte, la motivazione deve comunque evidenziare i vantaggi per la collettività sotto il profilo della qualità e universalità del servizio, oltre che del risparmio di tempo e del razionale impiego delle risorse;

L'indicazione delle ragioni del mancato ricorso al mercato deve tuttora essere indicata nella motivazione del provvedimento con il quale viene deliberato l'affidamento del servizio, posto che l'art. 17 co. 2 del d.lgs. 201/2022 prevede che tale deliberazione debba essere adottata "sulla base di una qualificata motivazione", nella quale deve darsi espressamente conto "*delle ragioni del mancato ricorso al mercato ai fini di un'efficiente gestione del servizio, illustrando, anche sulla base degli atti e degli indicatori di cui agli articoli 7, 8 e 9, i benefici per la collettività della forma di gestione prescelta con riguardo agli investimenti, alla qualità del servizio, ai costi dei servizi per gli utenti, all'impatto sulla finanza pubblica, nonché agli obiettivi di universalità, socialità, tutela dell'ambiente e accessibilità dei servizi, anche in relazione ai risultati conseguiti in eventuali pregresse gestioni in house, tenendo conto dei dati e delle informazioni risultanti dalle verifiche periodiche di cui all'articolo 30*".

Le disposizioni appena indicate (sia l'art. 17 del D. Lgs. n. 201/2022 che l'art. 7 del D.Lgs. n. 36/2023) impongono dunque all'amministrazione di fornire una motivata valutazione sulla "congruità economica della prestazione" e sui "costi dei servizi per gli utenti", dalla quale emerga che l'autoproduzione è economicamente più vantaggiosa o almeno non più onerosa rispetto alle condizioni offerte dal mercato.

In sintesi, nella scelta della modalità di gestione del servizio, è imposto all'Amministrazione di svolgere una motivata valutazione sia della convenienza del

ricorso alla modalità di affidamento tramite internalizzazione, sia della convenienza economica dell'offerta formulata dalla società *in house*, alla luce dei parametri individuati oggi dall'art. 7 cod. contratti pubblici e dagli artt. 14 e 17 del d.lgs. 201/2022.

Merita al riguardo di essere richiamata la giurisprudenza che, nel vigore della precedente disciplina normativa, ma con argomentazioni tuttora condivisibili, ha affermato che il giudizio di convenienza del ricorso all'affidamento *in house* richiede:

- per un verso "*una valutazione di convenienza della scelta di internalizzazione che tenga conto di tutti i parametri individuati dall'art. 192, comma 2, del d.lgs. n. 50 del 2016, di modo che ciascuno di essi deve sussistere per supportare l'affidamento* in house*, compreso quello di economicità della gestione; è infatti imposto all'amministrazione di dare conto, attraverso una valutazione complessa ed articolata, quali elementi fondanti la decisione di ricorrere all*'in house providing*, di una serie di parametri afferenti alla qualità del servizio (quali i benefici per la collettività della forma di gestione prescelta in termini di "universalità e socialità" del servizio, nonché di "efficienza" e di "qualità" del servizio, oltreché di "ottimale impiego delle risorse pubbliche"), esulanti dall'economicità del medesimo in senso stretto, ma che, una volta esternati, concorrono a sostenere, sotto il profilo motivazionale, il provvedimento di affidamento, nel loro complesso e non in via autonoma e separata l'uno dall'altro";*

- e per altro verso *"il giudizio di convenienza economica, riferito all'offerta, così come in concreto formulata dalla società partecipata, con specifico riferimento all'affidamento di che trattasi".*

Nella sentenza n. n. 6062 del 27 agosto 2021 il Cons. Stato ha altresì osservato che "*deve dubitarsi che il profilo della economicità della scelta di internalizzazione costituisca solo un tassello della valutazione complessiva di convenienza di tale opzione organizzativa, la cui contestazione, pur se per ipotesi fondata, lascerebbe*

intatto il suo supporto giustificativo, affidato con carattere di asserita autosufficienza agli altri parametri presi in considerazione dalla predetta disposizione: infatti, anche laddove si ritenga che i suddetti parametri abbiano carattere equiordinato, assumendo pari dignità nell'ambito del percorso motivazionale atto a giustificare la soluzione organizzativa de qua, deve ritenersi che ciascuno di essi debba parimenti sussistere al fine di legittimarne l'adozione": da tali argomentazioni discende la conseguenza, processualmente rilevante, che, accertata l'inesistenza (o errata valutazione) di uno di detti elementi, con particolare riguardo a quello inerente alla economicità della gestione *in house*, debba automaticamente cadere la scelta complessiva.

Da quanto esposto si possono trarre i seguenti punti fermi:

1.- nella scelta della modalità di gestione del servizio di igiene urbana, il quale costituisce un servizio pubblico locale di interesse generale, rivolto all'utenza, ai sensi degli artt. 7 co. 2 cod. contratti pubblici e 14 e 17 d.lgs. 201/2022, l'Amministrazione deve esporre le ragioni della decisione di ricorrere al modello *in house*, tenuto conto di tutti i parametri indicati dalle citate disposizioni;

2.- la valutazione inerisce sia alla convenienza della scelta di internalizzazione, sia alla convenienza economica della prestazione e dell'offerta della società *in house*;

3.- nella valutazione di convenienza della scelta di internalizzazione l'Amministrazione deve tener conto di tutti i parametri descritti nelle indicate disposizioni (art. 7 co. 2 d.lgs. 36/2023 e art. 14 d.lgs. 201/2022), di modo che ciascuno di essi deve sussistere per supportare l'affidamento *in house*, compreso quello di economicità della gestione; ne consegue che tali parametri concorrono a sostenere, sotto il profilo motivazionale, il provvedimento di affidamento in relazione alla convenienza della scelta del modello *in house* e alla economicità di tale forma di gestione nel loro complesso e non in via autonoma e separata l'uno dall'altro.

Ciò premesso, l'eccezione di inammissibilità delle censure, formulata dalla controinteressata sul presupposto della natura plurimotivata dei provvedimenti impugnati, deve essere respinta.

L'atto plurimotivato si configura, infatti, solo laddove il provvedimento sia sorretto da una pluralità di ragioni giustificatrici autonome, indipendenti e logicamente scindibili, ciascuna delle quali sia di per sé idonea a sorreggerlo, mentre, alla luce di quanto sin qui osservato, è evidente che tali caratteristiche non ricorrono nella fattispecie in esame, atteso che le plurime motivazioni addotte dal Comune a supporto della scelta di internalizzazione del servizio non costituiscono ragioni autonome ed indipendenti le une dalle altre ma convergono tutte in un giudizio sintetico ed unitario, integrandosi tra di loro.

La ricorrente ha censurato la valutazione di convenienza espressa dall'amministrazione sia sotto il profilo della logicità e razionalità dell'analisi SWOT sia sotto il profilo della comparazione economica dei vari modelli gestionali e della congruità dell'offerta: se dunque per ipotesi anche una sola di dette censure fosse fondata, verrebbe inevitabilmente a cadere la scelta complessiva.

Ribadita dunque l'ammissibilità della censura e passando al merito delle contestazioni, va innanzitutto evidenziato che la natura del provvedimento e la struttura della motivazione che lo sorregge si collega alla natura del sindacato del giudice: siccome il giudizio di convenienza della scelta di autoproduzione a discapito di quella di esternalizzazione ha natura complessiva, investendo vari elementi destinati ad integrarsi tra loro, il sindacato giurisdizionale sulla decisione amministrativa di ricorrere all'affidamento *in house* deve avere ad oggetto la complessiva logicità e ragionevolezza dei provvedimenti impugnati e non in modo parcellizzato singoli e specifici elementi, trattandosi di sindacare una valutazione unitaria e complessa derivante dalla sintesi di molteplici aspetti" (T.A.R. Lombardia, Brescia, Sez. I, 24 giugno 2024, n. 554)

È dunque in tale contesto che devono essere esaminate le censure articolate dalla ricorrente, dovendosi ribadire che, da un lato, il sindacato non può spingersi a apprezzare il merito delle scelte tecnico discrezionali operate dall'amministrazione, e dall'altro che la scelta del modello gestorio prescelto richiede necessariamente una valutazione articolata su più elementi, con particolare attenzione alla convenienza economica della preferenza per il modello *in house* e dell'offerta come formulata dall'operatore.

Tanto premesso, le contestazioni che vertono sull'inidoneità dell'analisi SWOT a fornire evidenza concreta della scelta per il modello *in house* sono infondate, in quanto esse si risolvono per la maggior parte nella sovrapposizione dell'opinabile giudizio della ricorrente rispetto a quello dell'Amministrazione, il quale, come tutte le valutazioni tecniche è sindacabile solo nei limiti della manifesta illogicità o irragionevolezza, non sussistenti nella specie.

L'indagine eseguita con la metodologia SWOT ha evidenziato come la scelta del modello dell'*in house* risulti preferibile, riscontrando maggiori opportunità e punti di forza e minori punti di debolezza in relazione alle altre modalità di affidamento del servizio di igiene urbana, sulla base di criteri che nel loro complesso non possono dirsi intrinsecamente illogici o irragionevoli. Nè possono rilevare in contrario le considerazioni espresse dal consulente tecnico della società ricorrente, in quanto le stesse, anche mediante la riformulazione dei punteggi assegnati nella relazione a ciascun parametro, tentano di sollecitare un inammissibile sindacato sostitutivo del giudice nella valutazione opinabile dell'amministrazione.

Invero, il Collegio non ravvisa alcuna manifesta irrazionalità nei parametri valorizzati nell'ambito dell'analisi SWOT.

Emblematico, in tal senso, è il riferimento alla "riduzione del contenzioso", individuata tra i punti di forza del modello *in house*: la ricorrente ne sostiene, invece,

in modo non condivisibile, l'inquadramento tra i profili di debolezza, ritenendola paradossalmente uno "svantaggio per l'ente pubblico".

Le censure vanno pertanto respinte.

Sotto un secondo profilo (dedotto sub. III.B) la ricorrente contesta la valutazione di convenienza economica della gestione *in house*, lamentando che 1) la relazione afferma in modo generico che il costo del servizio risulta nettamente inferiore ed economicamente congruo rispetto alle situazioni prese a riferimento, senza tuttavia fornire alcun *benchmark* di confronto con i costi di operatori privati di servizi analoghi; 2) l'analisi comparativa dei costi tra modello *in house* e mercato sarebbe affidata a comparazione tra due *clusters* che si risolve in un'analisi statistica generica, senza tener conto delle specificità del Comune di Dalmine e che ignora i risultati delle precedente gestione; 3) l'analisi economica si fonderebbe su un dato falsato, avendo confrontato l'offerta di Servizi Comunali non già, come sarebbe stato corretto, con il costo del servizio del gestore uscente, bensì con il costo derivante dalla pretesa del gestore uscente di revisione dei prezzi, e dunque, irragionevolmente, con una previsione di costo. La ricorrente contesta nello specifico il fatto che tale analisi ignora i risultati della gestione precedente, operando delle comparazioni inattendibili e basate su dati falsati, in quanto l'Amministrazione ha illogicamente posto a raffronto il costo offerto di Servizi Comunali, rapportato al PEF 2026, e il costo richiesto dal gestore uscente con la richiesta di revisione prezzi, costo derivante dall'allineamento del corrispettivo annuo al valore risultante dal PEF Grezzo 2025, pari a euro 2.426.945.

Le censure sono parzialmente fondate, negli stretti limiti di seguito precisati.

L'Amministrazione ha svolto la valutazione di convenienza economica sulla base di una comparazione tra il costo del servizio *in house* ed i costi di operatori privati oltre che sulla comparazione con i risultati della pregressa gestione.

Sono stati assunti per il raffronto quali benchmark di riferimento il costo *pro capite* (€/ab. anno) derivante dalle gestioni *in house* (indicate in un Cluster A) e dalle gestioni

non *in house* (Cluster B) del contesto territoriale di riferimento per l'anno 2023 (riferito alle Province di Bergamo e Brescia) che ha restituito un costo medio *pro capite* delle gestioni non *in house* superiore al costo medio *pro capite* delle gestioni *in house* (doc. 4, pag. 51).

Detta comparazione tra i dati relativi al territorio di riferimento, innanzitutto smentisce l'affermazione della ricorrente relativa all'assenza di alcun benchmark di confronto con i costi di operatori privati, e, in secondo luogo, non risulta irragionevole o illogica ai fini della valutazione dei costi del servizio ai sensi degli artt. 14 e 17 d.lgs. n. 201/2022.

Ad avviso della ricorrente tale comparazione si risolverebbe in un'analisi statistica generica, incapace di cogliere le "specificità del Comune di Dalmine", ma il metodo seguito, ossia quello di comparare i dati pro capite, non pare irrazionale, in quanto la relazione espressamente precisa che "*Per poter paragonare i dati tra comuni con popolazione differente, si procede, secondo il procedimento consueto, alla normalizzazione dei dati tenendo quale riferimento le risultanze prodotte dal pubblico Catasto dei rifiuti Urbani redatto da ISPRA, dividendo il parametro in oggetto per il numero degli abitanti residenti (es. kg/ab/anno, €/ab/anno); ISPRA restituisce inoltre la valutazione del costo in Euro/tonnellata (di seguito €/ton) quale criterio di confronto tra situazioni territoriali diverse, più che altro per omogeneità di valutazione e composizione con i costi di trattamento/smaltimento*".

Il Collegio reputa invece fondate le doglianze con le quali si contesta l'erroneità della comparazione svolta dall'Amministrazione con la precedente gestione.

Nell'affrontare la comparazione, la relazione ripercorre le vicende contenziose che hanno interessato il Comune di Dalmine e il precedente gestore, Impresa Sangalli Giancarlo & C. S.r.l., originate dalla contestazione della gara per l'affidamento del servizio di igiene urbana bandita nel 2018, oggetto di immediata contestazione da parte dell'Impresa Sangalli davanti al giudice amministrativo. Il relativo giudizio è

stato definito con sentenza del Consiglio di Stato n. 1212/2020, favorevole al Comune.
La relazione descrive poi i segmenti dell'ulteriore contenzioso, relativo prima alla revisione dei prezzi, anch'esso definito con decisione favorevole al Comune (Cons. Stato, n. 9426/2022 del 31.10.2022) e poi all'impugnazione da parte dell'Impresa Sangalli dei PEF 2023, 2024 e 2025 e delle conseguenti tariffe TARI 2025 (cfr. per l'analitica ricostruzione della vicenda p. 105-107 della relazione, doc. 4, controinteressato.)

Su tale sfondo, la relazione segnala che l'attuale gestore ha richiesto l'adeguamento del corrispettivo contrattuale, considerato dallo stesso necessario per garantire l'equilibrio economico-finanziario: in particolare, la società ha richiesto l'allineamento del corrispettivo annuo al valore risultante dal PEF Grezzo 2025, pari a euro 2.426.945,00.

Sulla base di tali premesse la relazione ha evidenziato che "*La valutazione circa la convenienza economica dell'affidamento del servizio in favore di Servizi Comunali trova riscontro nel confronto con il canone da questa proposto per la gestione del servizio rispetto ai costi rinvenienti dalla gestione in corso*", prendendo in considerazione "*l'importo del canone contrattuale prospettato, ... da Servizi Comunali, per l'assunzione dei servizi come sotto illustrato, è determinato per l'anno 2026 in € 1.770.755 oltre iva su base annua*", ed ha concluso che "*dalla comparazione tra il costo proposto da Impresa Sangalli pari ad € 2.426.945 e l'offerta fornita da Servizi Comunali S.p.A si riscontra come la proposta economica fornita da Servizi Comunali S.p.A. risulti economicamente decisamente vantaggiosa rispetto alle condizioni economiche attualmente applicate registrando un risparmio annuo per il Comune di Dalmine pari ad € 656.190*".

In sostanza, nell'effettuare il giudizio di convenienza economica l'Amministrazione ha posto a confronto, da un lato, l'importo del canone contrattuale prospettato da

Servizi Comunali per l'anno 2026 (€ 1.770.755) e dall'altro una previsione di costo formulata dal gestore uscente (€ 2.426.945).

Ebbene, detta operazione si rivela fallace ed illogica: l'Amministrazione ha preso infatti a riferimento per il giudizio comparativo un dato irrealistico, vale a dire il costo preteso dal gestore uscente con la richiesta di aggiornamento del PEF e non invece il costo storico derivante dall'ultimo PEF approvato (individuato nel costo a consuntivo pari per l'esercizio 2024 ad euro 1.447.812 o, altrettanto ragionevolmente, nel costo indicato nel PEF dell'anno 2025 pari a 1.496.960- cfr. relazione tecnica doc. 9, ric.).

La manifesta irragionevolezza di tale modo di procedere è resa concretamente evidente dalla circostanza che il prezzo proposto dalla Sangalli non è mai stato riconosciuto dall'Amministrazione, la quale non ha approvato il PEF da questo proposto, ed anzi si è opposta in sede contenziosa al riconoscimento del maggior corrispettivo richiesto.

D'altra parte, l'incongruità della pretesa avanzata dal precedente gestore, utilizzata per il giudizio comparativo, è stata riconosciuta all'esito del citato contenzioso dallo stesso Consiglio di Stato con la sentenza n. 9257/2025 che ha respinto il ricorso proposto avverso il diniego di revisione dei prezzi.

Ne consegue che la valutazione comparativa dei costi del servizio, che ha orientato il Comune per la scelta del modello *in house* e dell'affidamento a Servizi Comunali, non determina, sotto tale profilo, un vantaggio economico per la collettività ma si risolve al contrario in un consistente aggravio di spesa, destinato ad essere riversato sul sull'utenza finale mediante la riscossione della TARI.

La valutazione risulta pertanto manifestamente inficiata dall'erroneità del metodo seguito dall'Amministrazione nella valutazione di convenienza economica, in contrasto con i parametri offerti dall'art. 17 d.lgs. 201/2022 laddove è imposta all'Amministrazione un'adeguata considerazione dei "costi dei servizi per gli utenti".

Al riguardo, e contrariamente alle deduzioni svolte dalla resistente, va evidenziato che non è preclusivo delle considerazioni sin qui espresse il parere favorevole fornito dalla Corte dei Conti, attesa l'autonomia del sindacato del giudice amministrativo rispetto al giudizio contabile.

Così non sono neppure condivisibili le argomentazioni fornite sul punto da Servizi Comunali laddove la stessa tenta di giustificare la correttezza dell'utilizzo del "costo proposto" dal gestore uscente, anziché del costo contrattuale, sulla base del rilievo che i costi del precedente affidamento, risalenti al 2018, sarebbero "*più bassi della media regionale e provinciale per ragioni non più riproponibili*".

Al riguardo la controinteressata richiama le considerazioni svolte nell'analisi di Utiliteam del 16.1.2025, nella quale si evidenzia che: "*I costi del servizio sono molto più bassi rispetto alla media regionale e provinciale, anche se il trend dei PEF più recenti mostra una crescita; questi valori sono da attribuire all'affidamento effettuato in un periodo favorevole (precovid, inflazione, caro carburanti, etc.)"* (doc. 2, controinteressata, pag. 26).

Trattasi di una affermazione del tutto generica e non adeguatamente sviluppata nella relazione ex art. 14 d.lgs. 201/2022 – ad esempio mediante l'indicazione degli indici di crescita dei PEF-, e che in ogni caso non rende conto della asserita inferiorità dei costi del servizio con affidamento *in house* rispetto ai risultati reali della precedente gestione affidata con gara.

Restano infine da esaminare gli ultimi due motivi di gravame.

D. Con il quarto motivo è invocata l'illegittimità della deliberazione di acquisto delle azioni della società *in house* e la conseguente inefficacia del contratto di acquisto, in violazione degli artt. 5, co. 1, 7, co. 2, 8 del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175: reiterando le censure dedotte con il terzo motivo, si contestano carenze motivazionali della delibera sotto il profilo della convenienza economica dell'operazione e della compatibilità della stessa con i principi di efficienza, efficacia ed economicità.

Il motivo deve essere dichiarato inammissibile per carenza di interesse, posto che dall'invocato annullamento la ricorrente non conseguirebbe alcuna utilità.

L'interesse vantato da Aprica consiste infatti nello svolgimento di una gara per l'individuazione del contraente privato a cui appaltare il servizio di gestione dei rifiuti sicchè la lesione alla posizione giuridica della ricorrente non deriva direttamente dalla decisione del Comune di partecipare al capitale di Servizi Comunali S.p.A..

E. L'accoglimento del terzo motivo di ricorso nei termini sopra esposti comporta l'assorbimento delle ulteriori censure formulate nel quinto motivo di ricorso, a mezzo del quale la ricorrente ha lamentato la violazione della disciplina europea in materia di aiuti di Stato, dovendo il Comune resistente riesercitare il potere a seguito di una completa istruttoria e sulla base di una adeguata motivazione alla luce dei vizi sopra riscontrati.

F. In conclusione, per quanto sin qui esposto, la delibera del Consiglio Comunale del Comune di Dalmine n. 70 del 25 settembre 2025, nella parte in cui dispone l'affidamento *in house providing* della gestione del servizio integrato di igiene ambientale a Servizi Comunali S.p.A. è illegittima e va annullata.

L'amministrazione, nella riedizione del potere, dovrà pertanto riavviare il procedimento amministrativo a partire dall'elaborazione della relazione ripetendo la valutazione di convenienza economica della forma di gestione prescelta, con particolare riguardo alla congruità dell'offerta e ai costi dei servizi per gli utenti.

G. Infine, viene richiesta dalla società ricorrente la dichiarazione di inefficacia del contratto di affidamento del servizio, che risulta stipulato tra l'amministrazione comunale e Servizi Comunali s.p.a. in data 31.12.2025.

Innanzitutto, va premesso che è applicabile all'affidamento *in house* la disciplina di cui agli artt. 121-123 c.pa., in virtù del richiamo che l'art. 121 opera alle "procedure di affidamento" di cui all'art. 120 c.p. (cfr., con motivazioni da ritenersi valide nell'attuale contesto normativo, Cons. Stato, Sez. V, 29 maggio 2017, n.2533).

Tanto premesso, ed esclusa la ricorrenza di una delle ipotesi di inefficacia obbligatoria del contratto ex art. 121 c.p.a., è demandata al Collegio la valutazione di cui all'art. 122 c.p.a..

In considerazione del vizio riscontrato e della rilevanza del servizio, il Collegio reputa congruo dichiarare l'inefficacia del contratto modulandone temporalmente gli effetti, onde evitare che l'interruzione dello stesso si riverberi negativamente sull'utenza.

Il contratto in questione, dunque, diverrà inefficace 180 giorni dopo la pubblicazione della presente sentenza, ovvero in data anteriore laddove il Comune di Dalmine, previa riedizione del potere, concluda in tempi più brevi la procedura di affidamento e stipuli il relativo contratto.

H. Sussistono giusti motivi per disporre la compensazione delle spese di lite, considerata la peculiarità del contenzioso e la relativa novità delle questioni trattate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia sezione staccata di Brescia (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie, nei termini precisati in motivazione, e per l'effetto annulla la deliberazione del Consiglio Comunale del Comune di Dalmine n. 70 del 25 settembre 2025, nella parte in cui dispone l'affidamento *in house* providing della gestione del servizio integrato di igiene ambientale a Servizi Comunali S.p.A..

Dichiara inefficace entro 180 giorni dalla pubblicazione della presente sentenza il contratto di affidamento di servizi stipulato in data 31 dicembre 2025.

Spese compensate.

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

Così deciso in Brescia nella camera di consiglio del giorno 13 maggio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Angelo Gabbricci, Presidente

Alessandro Fede, Referendario

Beatrice Rizzo, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE **IL PRESIDENTE**

Beatrice Rizzo **Angelo Gabbricci**

IL SEGRETARIO