DESAV
STUDIO LEGALE ASSOCIATO

STUDIO LEGALE DE MARINI SAVORELLI
Via E. Visconti Venosta, 7 – 20122 MILANO
Tel. 02 54 10 75 67 – Fax 02 36 51 49 55
studiolegale@cert.galassiasrl.com

Tribunale Amministrativo Regionale per Lombardia (Brescia), sez. I, 3.06.2026, n. 785

Affidamento in-house providing del servizio integrato di igiene ambientale, tra criteri ambientali minimi, requisiti per il controllo analogo e relazione ex art. 17, D. Lgs. 201/2022

Con la sentenza in commento, il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia, sede distaccata di Brescia, si è espresso sulla legittimità di un affidamento diretto a una società in-house pluripartecipata del servizio di igiene ambientale, affrontando un'articolata serie di questioni sui requisiti necessari, in particolare criteri ambientali minimi e controllo analogo congiunto e sulla fondamentale relazione ex art. 17 del D. Lgs. 201/2022.

Ai fini che qui interessano, tre erano i profili su cui il T.A.R. era chiamato ad esprimersi:

1) L'obbligo per gli enti locali di indicare le modalità di rispetto dei criteri ambientali minimi (CAM), ai sensi dell'art. 57 del D. lgs 36/2023, anche nell'ipotesi di un affidamento diretto in-house;

2) L'effettività del controllo analogo congiunto nelle società in-house pluripartecipate nel caso di quota cd. pulviscolare (nel caso di specie, il Comune interessato aveva deliberato l'acquisizione dello 0,008% del capitale sociale, complessivamente posseduto da oltre 100 comuni soci);

3) Modalità e criteri della valutazione di convenienza della scelta di internalizzazione, alla luce dei parametri di cui agli artt. 7 co. 2 d.lgs. 36/2023, 14 e 17 del d.lgs. 201/2022, e redazione della relazione ex art. 17, D. Lgs. 201/2022, che deve indicare una "qualificata motivazione" per il mancato ricorso al mercato.

In merito al recepimento dei CAM, è indubbio che la pronuncia in commento presenti spunti di notevole rilievo per tutti gli operatori, in particolare enti locali e società in-house. Il T.A.R., infatti, pur in presenza di un precedente contrario (e formatosi in relazione al previgente Codice dei Contratti Pubblici) ha espressamente affermato che l'obbligo di indicazione dei criteri ambientali minimi non può essere circoscritto solo ed esclusivamente alla procedura a evidenza

pubblica, dovendo l'art. 57 del D. lgs. 36/2023 trovare applicazione anche negli affidamenti diretti in-house. Una conclusione che formalmente può apparire controintuitiva, vista la collocazione sistematica della norma, ma a cui il Giudice Amministrativo giunge sulla scorta della nuova centralità dell'ambiente nel nostro ordinamento, come testimoniano le recenti modifiche degli artt. 9 e 41 della Costituzione, alla luce dei quali «*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*». Del resto, la tutela dell'ambiente viene anche espressamente menzionata nell'art. 17 del D.lgs.201/2022, che impone di illustrare i benefici per la collettività del modello di gestione anche sotto il profilo del rispetto dell'ecosistema.

L'art. 57 del Codice dei Contratti, secondo il T.A.R., non può più ritenersi limitato alle sole procedure di evidenza pubblica, con il risultato che anche in caso di affidamento diretto «*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*», pena l'illegittimità dell'affidamento stesso.

La sentenza, peraltro, precisa che tale obbligo non impone necessariamente la riproduzione integrale dei CAM negli atti di affidamento, essendo sufficiente che la documentazione, letta nel suo complesso, consenta di individuare prescrizioni ambientali coerenti con il d.m. 7 aprile 2025 anche attraverso eterointegrazione.

Nonostante l'affermazione del principio come enucleato, infatti, il Collegio ha comunque respinto il motivo di censura, ritenendo l'indicazione contenuta nella delibera di affidamento sufficientemente puntuale e idonea in tema di CAM, non ritenendo appunto necessaria un'integrale riproduzione degli stessi nella documentazione, essendo sufficiente che il contenuto degli atti consenta

un'integrazione della disciplina anche per eterointegrazione.

Come anticipato, con il secondo motivo di ricorso veniva richiesto al T.A.R. di esprimersi sulla effettiva sussistenza del controllo analogo anche in presenza di una società pluripartecipata, nella quale l'ente locale possedeva una quota dello 0,008% del capitale sociale.

Nel respingere il motivo, il Collegio si è richiamato ai consolidati principi in materia di controllo analogo congiunto, ai sensi dell'art. 16 del T.U.S.P., in forza dei quali, anche in presenza di un frazionamento estremo del capitale sociale, il requisito è comunque soddisfatto in presenza di appositi strumenti societari che garantiscono il controllo da parte di tutti gli enti locali soci. Nel merito, i Giudici hanno valorizzato le apposite previsioni della società in-house controinteressata quali diritto di veto e di recesso, oltre al potere di annullare o revocare gli atti assunti dal Consiglio di Amministrazione qualora contrastino con gli interessi dell'Ente. La sentenza sottolinea inoltre che il Comitato per il controllo analogo è composto da un rappresentante per ciascun socio aggiudicatore e opera secondo la regola del voto capitario, così neutralizzando, sul piano del controllo congiunto, la sproporzione tra le quote di capitale possedute dai singoli enti.

La decisione sul punto appare coerente con i principi già da tempo indicati dalla giurisprudenza maggioritaria, in attesa della pronuncia della Corte di Giustizia sulla recentissima ordinanza di remissione del Consiglio di Stato, n. 2726/2026. Nondimeno, la pronuncia bresciana evidenzia che le perplessità eurounitarie legate alle partecipazioni pulviscolari non ricorrono quando al singolo ente siano effettivamente riconosciuti strumenti impeditivi o conformativi rispetto alle decisioni incidenti sul proprio servizio

Infine, in merito alla convenienza economica dell'affidamento, il T.A.R. ha giudicato parzialmente fondata la censura rispetto alle modalità di affidamento, perché non basata, in tesi, sul dato reale e verificabile del costo del servizio indicato dal gestore uscente, ma sul diverso (e contestato con successo in precedente giudizio) costo richiesto con domanda di revisione prezzi.

La modalità di valutazione, secondo il Giudici, si appalesa illogica, perché non muove dal costo dell'ultimo PEF approvato, ma da una pretesa del gestore uscente che non aveva trovato accoglimento. La sentenza, però, non censura in sé l'uso di

benchmark territoriali o della comparazione per cluster, che anzi considera non irragionevole; ciò che viene ritenuto viziato è, più precisamente, il segmento della valutazione che assume come parametro storico-comparativo un costo meramente preteso e non già approvato o consolidato nella pregressa gestione. Pur riconoscendo quindi che l'in-house non è più un modello eccezionale e recessivo di gestione, nondimeno è richiesta una rigorosa motivazione economica che poggi su dati reali, verificabili e coerenti con la storia gestionale del servizio.

Sotto questo profilo, la pronuncia è particolarmente significativa anche per l'esito conformativo che produce: il TAR annulla la delibera nella parte relativa all'affidamento in-house del servizio e dichiara inefficace il contratto di servizio già stipulato, ma con effetti differiti di 180 giorni, così da evitare interruzioni nella gestione di un servizio pubblico essenziale e consentire al Comune di riesercitare il potere sulla base di una nuova e corretta istruttoria economica.

In conclusione, la sentenza si segnala perché ribadisce che l'affidamento in-house non costituisce una zona franca rispetto ai vincoli di tutela ambientale che, attraverso i CAM, permeano anche l'autoproduzione del servizio.

Proprio in merito alla scelta dell'affidamento, l'in-house providing resta esposta a un sindacato pieno sulla serietà, coerenza e verificabilità della motivazione economica. L'affidamento in-house può reggere solo se fondato su un'istruttoria reale e su comparazioni non artificiose: è dunque una decisione che, più che restringere l'in-house, ne innalza lo standard di giustificazione amministrativa.

Avv. Niccolò Nuti