

TAR Campania, sez. staccata di Salerno (Sez. I), Sentenza n. 742 del 20 aprile 2026

Appalti pubblici – Affidamento in house – Motivazione – Sub-affidamento da parte di società in house – Principio di esecuzione personale – Iscrizione Albo gestori ambientali

Pubblicato il 20/04/2026

N. 00742/2026 REG.PROV.COLL.

N. 00479/2025 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania sezione staccata di Salerno (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 479 del 2025, integrato da motivi aggiunti, proposto dalla (...), in persona del legale rappresentante pro tempore, in relazione alla procedura CIG (...), rappresentata e difesa dagli avvocati (...), (...), (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

(...), in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

(...), in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

- della Determinazione della (...) n. 1050 del 30.12.2024 – Registro generale n. 3618 del 07.01.2025, con la quale è stato disposto l'affidamento alla Società (...) delle attività di “manutenzione ordinaria, sorveglianza tratta stradali, integrazione pronta reperibilità, supporto al demanio e ripristino delle condizioni di sicurezza sulle strade di competenza della (...)” dal 1° febbraio 2024 al 31 dicembre 2026;

- della nota della (...) prot. n. PSA 202500019237 del 05.03.2025, con la quale è stata trasmessa la suddetta Determinazione di affidamento;

- della relazione prot. 202500008022 del 27.01.2025, di contenuto sconosciuto;

- di tutti gli atti presupposti, connessi e comunque consequenziali, anche istruttori, richiamati nella suddetta delibera della (...), ivi compresi lo schema di disciplinare tecnico, nonché di ogni atto e provvedimento attraverso il quale, ai predetti fini, sono stati accertati e valutati il fallimento del mercato dei servizi di riferimento e la sussistenza delle condizioni richieste dalla legge per consentire l'affidamento del servizio in house senza previa procedura di gara;

nonché per la dichiarazione di inefficacia/nullità/invalidità della convenzione/contratto di servizio ove medio tempore stipulata/o;

per quanto riguarda i motivi aggiunti:

- della Determinazione della (...) n. 1050 del 30.12.2024 – Registro generale n. 3618 del 07.01.2025, con la quale è stato disposto l'affidamento alla Società (...) delle attività di “manutenzione ordinaria, sorveglianza tratta stradali, integrazione pronta reperibilità, supporto al demanio e ripristino delle condizioni di sicurezza sulle strade di competenza della (...)” dal 1° febbraio 2024 al 31 dicembre 2026;

- della nota della (...) prot. n. PSA 202500019237 del 05.03.2025, con la quale è stata trasmessa la suddetta Determinazione di affidamento;

- della relazione prot. 202500008022 del 27.01.2025;

- di tutti gli atti presupposti, connessi e comunque consequenziali, anche istruttori, richiamati nella suddetta delibera della (...), ivi compresi lo schema di disciplinare tecnico, nonché di ogni atto e provvedimento attraverso il quale, ai predetti fini, sono stati accertati e valutati il fallimento del mercato dei servizi di riferimento e la sussistenza delle condizioni richieste dalla legge per consentire l'affidamento del servizio in house senza previa procedura di gara;

- della Relazione istruttoria redatta dalla (...) e depositata in giudizio in data 7 novembre 2025, unitamente a tutti gli allegati ivi richiamati, ivi compresi l'elenco delle cd. Unità di Pronto Intervento (UPI) e la bozza di “contratto di governance”;

- della nota della (...) prot. PSA 20250015219 del 7 novembre 2025, recante deposito della Relazione Istruttoria resa ai sensi dell'Ordinanza di codesto TAR n. 1381/2025 del 25 luglio 2025;

- di ogni altro atto presupposto, connesso, conseguente e comunque collegato;

nonché per la dichiarazione di inefficacia/nullità/invalidità della convenzione/contratto di servizio ove medio tempore stipulata.

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio della (...) e della (...);

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 marzo 2026 il dott. Raffaele Esposito e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso notificato il 20 marzo 2025 e depositato il 21 marzo 2025 la ricorrente contesta l'affidamento del servizio di ripristino post-incidente relativo alle strade di competenza della (...), per il periodo 1° febbraio 2025 - 31 dicembre 2026, disposto dalla citata Provincia in favore della (...), società in house partecipata al 100% dalla medesima Amministrazione.

2. La ricorrente deduce:

- la violazione dell'art. 7 del d.lgs. n. 36 del 2023, in quanto l'impugnata determinazione reca una motivazione non rispondente alla previsione normativa, considerato che "l'Amministrazione provinciale non ha addotto alcuna motivazione per giustificare l'affidamento diretto dell'(...) ancorché, alla stregua dell'ultimo bilancio approvato, chiuso al 31 dicembre 2023, risulti che la Società, da un lato abbia stipulato un accordo di ristrutturazione dei debiti con i creditori e transazione fiscale con l'Agenzia delle Entrate; dall'altro abbia addirittura posto in vendita la sede sociale. Tali circostanze, in effetti, in uno con la mancata approvazione del bilancio relativo all'esercizio 2024 denotano una situazione di criticità economico/finanziaria, incompatibile con l'affidamento della concessione del servizio di ripristino delle condizioni di sicurezza e viabilità, che non garantisce la remunerazione dell'attività e ribalta il rischio del concessionario" e che "il bilancio della Società al 31 dicembre 2023 attesta che a fronte di 592 interventi, la Società non ha percepito alcuna remunerazione per 129 interventi, o per impossibilità di risalire al veicolo danneggiante o per ulteriori motivazioni, quali ad esempio, la mancata copertura delle autovetture o dei motocicli o la carenza di targhe dei mezzi, ecc.". Mancherebbe, inoltre, ogni riferimento motivazionale ai vantaggi per la collettività, alle connesse esternalità, alla congruità economica della prestazione, al perseguimento di obiettivi di universalità, socialità, efficienza, economicità, qualità della prestazione, celerità del procedimento e razionale impiego di risorse pubbliche, come previsto dalla citata disposizione. Si evidenzia, inoltre, l'irragionevolezza della asserita economicità dell'affidamento in quanto, in relazione allo specifico servizio, la società controinteressata assume il rischio di sopportare interamente i costi non rimborsabili dai terzi (come effettivamente avvenuto), destinati a tradursi in passività e a ricadere interamente sull'ente pubblico. Inoltre non è stata effettuata alcuna motivata valutazione in merito agli aspetti qualitativi del servizio e alla convenienza dell'affidamento in relazione a tale specifico profilo, considerato che l'offerta acquisita dalla controinteressata riguarda unicamente gli aspetti economici delle prestazioni di manutenzione. Il difetto di istruttoria e di motivazione sussisterebbe anche con riferimento alla scelta di affidare congiuntamente sia il servizio di manutenzione stradale sia quello di ripristino delle condizioni di sicurezza, pur costituendo attività diverse per requisiti di svolgimento, qualità delle attività, struttura della remunerazione e mercato di riferimento;

- la mancata iscrizione della società controinteressata all'albo previsto dall'art. 212 del d.lgs. n. 152 del 2006, sebbene il servizio affidato comprenda anche la gestione dei rifiuti derivanti dagli interventi, destinati a essere trattati secondo la disciplina ambientale vigente;

- la violazione del principio di rotazione di cui all'art. 49 del d.lgs. n. 36 del 2023, in quanto l'Amministrazione ha disposto l'affidamento diretto in favore della società controinteressata nonostante quest'ultima fosse già affidataria in via diretta del medesimo servizio sin dal 2023.

3. Si è costituita l'Amministrazione eccependo l'inammissibilità del ricorso in quanto volto a contestare unicamente l'affidamento del servizio di ripristino post-incidente, sebbene il medesimo affidamento comprenda altri servizi e per il servizio di ripristino post-incidente non sia previsto alcun corrispettivo, con conseguente sottrazione alla disciplina di cui al d.lgs. n. 36 del 2023. Si argomenta inoltre per l'infondatezza del ricorso.

4. Si è costituita la società controinteressata, chiedendo il rigetto del ricorso.

5. Con motivi aggiunti notificati il 9 dicembre 2025 e depositati il 10 dicembre 2025, la ricorrente, a seguito del deposito della relazione istruttoria relativa all'organizzazione del servizio di ripristino post-incidente, adduce ulteriori motivi a sostegno della illegittimità dell'affidamento, rilevando che:

- la controinteressata non svolge in proprio l'attività in questione, limitandosi a coordinare soggetti terzi legati ad essa da contratti di *governance*, senza disporre di personale e mezzi propri destinati all'esecuzione della prestazione, risultando comunque priva dell'iscrizione all'Albo dei gestori ambientali;

- risulta violato il principio di necessaria personalità dell'esecuzione della prestazione, secondo quanto disposto dall'art. 119 del d.lgs. n. 36 del 2023, in violazione peraltro dell'art. 8 del disciplinare, considerato che il ricorso strutturale e sistematico a soggetti terzi per la totalità degli interventi si traduce in un subappalto generalizzato e occulto dell'intera prestazione;

- il modello operativo adottato dalla controinteressata diverge da quelli fisiologicamente utilizzati negli affidamenti *in house* e pertanto risulta elusivo dell'evidenza pubblica. La società è priva di personale e di mezzi dedicati all'esecuzione del servizio, svolto invece da operatori terzi in mancanza di verifiche e autorizzazioni e non selezionati mediante procedure di evidenza pubblica oltre che in regime di totale esonero dalla responsabilità, con violazione dell'art. 16, comma 7, del d.lgs. n. 175 del 2016, avendo individuato i diversi sub-affidatari attraverso trattative dirette;

- la società risulta priva di iscrizione all'Albo dei gestori ambientali, con la conseguenza che la stessa è priva del requisito necessario allo svolgimento del servizio, considerato peraltro che non lo sono neppure tre dei soggetti affiliati in quanto abilitati al trasporto di rifiuto diversi da quelli oggetto del servizio.

6. Si sono costituite la controinteressata e l'Amministrazione eccependo la tardività del ricorso e chiedendone il rigetto.

7. All'udienza pubblica dell'11 marzo 2026, la causa è stata trattenuta in decisione.

8. Occorre preliminarmente respingere l'eccezione di inammissibilità del ricorso introduttivo formulata dall'Amministrazione provinciale.

Sussistono infatti la legittimazione e l'interesse della ricorrente a contestare l'affidamento dello specifico servizio di ripristino post-incidente, in quanto operatore economico attivo nel relativo settore di mercato e aspirante all'aggiudicazione di un contratto avente ad oggetto il medesimo servizio.

La ricorrente ha poi contestato anche il complessivo e congiunto affidamento dei diversi servizi previsti dalla determina e dal disciplinare, ritenendoli eterogenei, con una critica quindi di carattere generale, non focalizzata sul singolo servizio ma riferita all'insieme dei servizi ricompresi nel contratto e, in particolare, alla scelta di affidare contestualmente una pluralità di attività eterogenee per oggetto, requisiti riferibili agli operatori, modalità di remunerazione e mercati di riferimento (infatti nell'epigrafe del ricorso si fa riferimento agli atti con cui "sono stati accertati e valutati il fallimento del mercato dei servizi di riferimento").

La legittimazione derivante dalla qualità di operatore economico attivo in uno dei mercati di riferimento dell'affidamento consente, pertanto, alla ricorrente di contestare l'intero provvedimento e l'assegnazione congiunta di una pluralità di attività, nella prospettiva di giungere alla separata assegnazione dei servizi di maggiore interesse e di concorrere alla relativa procedura.

Inoltre l'affidamento del servizio di ripristino post-incidente non può dirsi sottratto all'applicazione delle disposizioni del d.lgs. n. 36 del 2023 in quanto tale servizio è remunerato mediante i risarcimenti ottenuti dalle società di assicurazione o dai proprietari dei veicoli coinvolti nei sinistri, permanendo a carico della controinteressata il rischio connesso alla mancata individuazione dei veicoli coinvolti e dei responsabili dei sinistri, secondo la particolare formula connessa alla scelta del modello concessorio.

Ogni altra considerazione relativa alla complessità dell'oggetto contrattuale incide, invece, sulle valutazioni di convenienza dell'affidamento che, prevedendo un corrispettivo in relazione ai diversi servizi e, in ogni caso, una remunerazione anche per il servizio di ripristino stradale post-incidente, non può dirsi gratuito, risultando pertanto soggetto alla disciplina di cui al d.lgs. n. 36 del 2023.

9. Ciò posto, il ricorso introduttivo è infondato e va respinto.

Al di là del carattere strumentale o meno delle attività oggetto dell'affidamento (posto che la determina prevede che "la Società, come previsto nel proprio statuto, è stata costituita per svolgere unicamente attività finalizzate alla produzione di beni e servizi necessari per il perseguimento delle finalità istituzionali degli enti costituenti ed affidanti (servizi strumentali alla PA, quali sono quelle ascrivibili alle attività di manutenzione e monitoraggio delle strade di cui trattasi con il presente provvedimento), nel rispetto dell'art. 4, comma 2, lett. d) del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175"), occorre considerare che la determina impugnata reca una adeguata motivazione, conforme al paradigma normativo delineato dall'art. 7 del d.lgs. n. 36 del 2023, tenuto conto dell'espresso rinvio alla nota prot. n. 8022 del 27 gennaio 2025 e alle valutazioni ivi contenute, rinvio dichiaratamente finalizzato a supportare la motivazione del medesimo provvedimento.

L'Amministrazione precisa, infatti, che l'affidamento è frutto di "un profondo processo di riorganizzazione delle attività di gestione delle strade", che già in passato ha coinvolto le attività "non solo manutentive e anche in condizioni di emergenza (come per il ripristino delle condizioni di sicurezza a seguito di sinistro)", svolte dalla medesima società controinteressata "con risultati qualitativamente apprezzabili in riferimento alla prestazione ottenuta rispetto a quella attesa".

Sotto il profilo della qualità della prestazione, la nota richiamata evidenzia che "la società ha già eseguito in passato, e sta ancora eseguendo, attività analoghe per l'Ente con risultati che, al netto di un livello di produttività in progressivo aumento (come registrato nelle relazioni semestrali sullo stato di attuazione dell'affidamento in corso), sono più che accettabili in termini di effettività ovvero della capacità di produrre il risultato definito come obiettivo".

È evidente, pertanto, che la qualità del servizio reso è stata specificamente valutata tenendo conto dei risultati delle attività esecutive poste in essere fino al momento del nuovo affidamento nonché del progressivo miglioramento produttivo riscontrato in sede di monitoraggio semestrale dell'esecuzione, avendo come riferimento le esigenze dell'Amministrazione definite dal disciplinare e il rispetto delle stesse da parte della società.

Con riferimento agli aspetti di miglioramento della qualità del servizio, invece, l'Amministrazione dimostra di avere una profonda conoscenza delle proprie esigenze e dei servizi richiesti, come emerge dalle premesse della determinazione impugnata nonché dalle precise descrizioni delle diverse attività e delle relative modalità esecutive contenute nell'ambito del disciplinare prodotto in giudizio, specie con riferimento al servizio di ripristino post-incidente.

È proprio il disciplinare tecnico a fissare il livello qualitativo dei servizi richiesti e, in particolare, del servizio di ripristino, risultando pertanto non rilevante ogni ulteriore miglioramento del livello qualitativo di cui neppure la ricorrente precisa i termini.

Sotto il profilo della congruità dell'offerta formulata dalla controinteressata, occorre rilevare che l'Amministrazione ha operato plurimi raffronti, confrontando il ribasso proposto con quello risultante dalle procedure espletate dalla medesima Amministrazione nell'anno 2010 per analoghe lavorazioni manutentive ma riferite ad ambiti più circoscritti, con i risultati degli affidamenti disposti dell'Agenzia campana per la mobilità, le infrastrutture e le reti per attività analoghe negli ultimi anni e in particolare nell'anno 2022 nonché con i dati desumibili dal report dell'Autorità Nazionale Anticorruzione del 14 ottobre 2024 relativo ai ribassi riferibili ai contratti pubblici nel periodo 2017 – 2023, depurati da quelli relativi ai contratti diversi dai "contratti pubblici classici".

L'Amministrazione ha quindi rilevato che la controinteressata, che ha offerto un ribasso di poco meno del 20%, pur a fronte di attività che non consentono ribassi particolari anche per la variabilità dei costi dei materiali e per il fatto che "non consentono buone possibilità di produzione (essendo diffuse sull'intero territorio)", ha proposto un ribasso più che vantaggioso, considerato che i prezzi di base utilizzati per la determinazione dell'importo ribassabile sono stati ricavati dal prezziario della Regione (...) vigente per il 2025.

In ogni caso è dirimente il fatto che il servizio oggetto di contestazione ovvero il servizio di ripristino post-incidente è affidato alla società controinteressata in concessione, senza alcun

corrispettivo a carico dell'Ente provinciale e con una remunerazione derivante dal "diritto di riscuotere presso terzi" il risarcimento dei danni cagionati dagli incidenti ovvero il risarcimento dovuto dalle imprese di assicurazione e dai proprietari dei veicoli coinvolti.

Pertanto, non essendo previsti oneri a carico dell'Amministrazione, non si pone un problema di congruità della proposta economica, che risulta oggettivamente vantaggiosa per la parte pubblica, ma al più di equilibrio della gestione.

Tale meccanismo di remunerazione, sebbene non garantisca il recupero dei costi sostenuti, secondo il modello concessorio, non può tuttavia ritenersi idoneo ad aggravare la situazione di criticità economico-finanziario in cui versa la società controinteressata.

Innanzitutto, occorre precisare che non sussiste alcuna specifica situazione di criticità; come risulta dalla relazione sul monitoraggio e la verifica del rischio di crisi aziendale al 31 dicembre 2023, la controinteressata ha completato il processo di risanamento, avviato nel 2018 per le perdite subite negli anni 2015 e 2017, migliorando la performance aziendale, ripristinando l'equilibrio patrimoniale, finanziario ed economico e realizzando nuovamente utili.

A ciò si aggiunga che, come risulta dal medesimo bilancio relativo all'anno 2023, sebbene non tutti gli interventi post-incidente abbiano poi condotto al recupero di somme, tale attività ha generato ricavi per complessivi euro 540.000 che hanno consentito, unitamente agli ulteriori ricavi realizzati, di assicurare copertura ai costi sostenuti (come risulta dal raffronto tra ricavi e costi) e di realizzare un utile seppur minimo.

L'Amministrazione provinciale, poi, chiarisce che tale modalità di affidamento consente di non disperdere la professionalità già acquisita dai dipendenti della società nella gestione delle medesime attività ma anzi di metterla ulteriormente a frutto, trattandosi di conoscenze e competenze spesso non facilmente reperibili sul mercato. La nota evidenzia che i precedenti affidamenti hanno permesso di formare gli operatori della controinteressata secondo le necessità dell'Ente, mediante uno scambio continuo di informazioni tra Amministrazione e società *in house*, che ha migliorato le prestazioni dell'affidatario e che si è tradotto in interventi efficaci.

È evidente quindi il vantaggio per la collettività derivante non solo dal mantenimento e dall'accrescimento dei livelli professionali degli occupati ma anche dalla conservazione dei livelli occupazionali in sé considerati.

La salvaguardia del patrimonio professionale già accumulato, la collaudata interlocuzione e il costante scambio informativo tra l'Ente provinciale e la società, la maggiore flessibilità del rapporto al fine di adattare l'esecuzione delle prestazioni alle esigenze dell'Amministrazione (stante l'assenza di una vera e propria contrapposizione di interessi), l'unicità del gestore di una ampia gamma di servizi, la conseguente riduzione degli oneri di gestione contrattuale in capo dell'Amministrazione provinciale, l'altrettanto conseguente recupero di efficienza da parte dell'affidatario per la possibile integrazione delle fasi analoghe nei processi di produzione e di esecuzione dei diversi servizi hanno evidenti positive ricadute sulla efficienza e sulla economicità della gestione dei servizi e sul razionale utilizzo delle risorse pubbliche, con vantaggi per la collettività anche sotto il profilo del celere ripristino della sicurezza stradale.

10. Occorre inoltre rilevare che, a seguito dell'ordinanza istruttoria n. 1381 del 2025, l'Amministrazione ha chiarito che, come risulta dal punto 2.4 del disciplinare tecnico, il servizio in contestazione "consiste nel coordinamento dell'esecuzione del ripristino post-incidente" e risulta meglio dettagliato nel seguito della disposizione, con indicazione delle singole e specifiche prestazioni.

Le prestazioni di ripristino post-incidente sono quindi eseguite da "unità operative di pronto intervento" presenti sul territorio e legate alla società da un contratto di *governance*, regolarmente iscritte nell'Albo nazionale dei gestori ambientali.

Pertanto la società esegue il servizio attraverso una "rete operativa" articolata in una unità centrale con compiti di coordinamento e gestione degli interventi e in più unità locali incaricate delle concrete operazioni di ripristino, sulla base delle direttive fornite dalla struttura organizzativa centrale.

Sotto un primo profilo, è necessario aggiungere che anche il punto 4.4 del predetto disciplinare tecnico fa riferimento all'intervento delle strutture operative, delle cosiddette "UPI", incaricate delle "operazioni di pulitura della piattaforma stradale compromessa da incidenti dei veicoli con interventi di ripristino delle condizioni di sicurezza stradale e di reintegra delle matrici ambientali", meglio dettagliate nel citato punto.

Sotto un secondo profilo, tale struttura organizzativa e operativa è stata già ritenuta legittima da TAR Puglia – Lecce , sez. I, 13 dicembre 2016, n. 1859 (pronuncia confermata da Consiglio di Stato, sez. V, 12 giugno 2017, n. 2797 e relativa proprio alla ricorrente) secondo cui "i soggetti che hanno stipulato con la controinteressata i cd. Contratti di governance, pur giuridicamente distinti dalla società aggiudicataria, sono divenuti parte integrante della stessa organizzazione che fa capo alla (...)".

Sotto un terzo profilo, è necessario rilevare che l'Amministrazione, nell'ambito della relazione istruttoria, ha anche elencato le unità operative locali incaricate del materiale svolgimento del servizio, dimostrandone l'iscrizione nell'Albo nazionale dei gestori ambientali per la categoria 2 – bis che appare adeguata e pertinente rispetto alle attività svolte, riferite unicamente alla sede stradale (la "piattaforma stradale" ovvero il "sedime stradale") e alle sue pertinenze.

Infatti, l'art. 8, comma 1, del Decreto del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare del 3 giugno 2014, n. 120, recante "Regolamento per la definizione delle attribuzioni e delle modalità di organizzazione dell'Albo nazionale dei gestori ambientali, dei requisiti tecnici e finanziari delle imprese e dei responsabili tecnici, dei termini e delle modalità di iscrizione e dei relativi diritti annuali", alla lettera b, prevede l'iscrizione per la categoria 2-bis dei "produttori iniziali di rifiuti non pericolosi che effettuano operazioni di raccolta e trasporto dei propri rifiuti, nonché i produttori iniziali di rifiuti pericolosi che effettuano operazioni di raccolta e trasporto dei propri rifiuti pericolosi in quantità non eccedenti trenta chilogrammi o trenta litri al giorno di cui all'articolo 212, comma 8, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152", posto che l'art. 183, comma 1, lett. f, definisce "produttore di rifiuti: il soggetto la cui attività produce rifiuti e il soggetto al quale sia giuridicamente riferibile detta produzione (produttore iniziale) o chiunque effettui operazioni di pretrattamento, di miscelazione o altre operazioni che hanno modificato la natura o la composizione

di detti rifiuti (nuovo produttore)”.

È opportuno rilevare, poi, che l’art. 49 del d.lgs. n. 36 del 2023 risulta applicabile unicamente agli affidamenti di importo inferiore alle soglie europee, come fatto palese dal comma 1 della citata disposizione, che riferisce il citato principio a “gli affidamenti di cui alla presente Parte” ovvero a quelli di cui alla parte I del Libro IV relativo ai “contratti di importo inferiore alle soglie europee”.

Occorre infine considerare che l’autonomia contrattuale di cui gode la Stazione appaltante, ormai espressamente riconosciuta dall’art. 8 del d.lgs. n. 36 del 2023, consente alla stessa di definire l’oggetto del contratto e, in particolare, la sua estensione, unicamente alla luce delle esigenze da soddisfare, con il limite (indiretto, in quanto primariamente riferito alla articolazione della procedura di gara) derivante dall’art. 58 del medesimo decreto.

Nel caso di specie la ricorrente non fa questione di una possibile suddivisione dell’affidamento in lotti ma della carenza istruttoria e motivazionale connessa alla scelta di affidare congiuntamente il servizio di manutenzione stradale e quello di ripristino post-incidente, nonostante le evidenziate diversità.

Tuttavia, la Stazione appaltante ha incluso nell’affidamento una molteplice varietà di servizi, avvinti dall’intima connessione derivante dalla afferenza all’unitario obiettivo di mantenimento delle ottimali condizioni di fruibilità delle strade di competenza provinciale e dall’altrettanto unitaria considerazione della *res* su cui sono destinate a ricadere le prestazioni in questione.

Non appare pertanto irragionevole la scelta di includere nel medesimo contesto contrattuale varie prestazioni, tutte volte a soddisfare l’unico interesse dell’Amministrazione alla manutenzione e alla conservazione delle condizioni di sicurezza del complesso delle strade di competenza provinciale.

Non è necessario, infatti, che i servizi, i lavori, le forniture oggetto del contratto che l’Amministrazione intende affidare siano tutti riferiti al medesimo settore di mercato o a settori prossimi, purché siano tutti rispondenti alla medesima esigenza pubblica; è questa che costituisce il criterio di riferimento per l’articolazione dell’oggetto contrattuale.

La medesima esigenza può tradursi in un unico contratto affidato mediante un’unica procedura o in una pluralità di contratti affidati mediante una procedura articolata in lotti o, addirittura, in una pluralità di contratti aggiudicati mediante più procedure di gara, a seconda della scelta organizzativa compiuta dalla Stazione appaltante.

Non è possibile invece scindere l’esigenza dell’Amministrazione al fine di venire in contro alle pretese dell’operatore economico che intende aggiudicarsi il singolo servizio dallo stesso svolto; a tale scopo l’impresa può ricorrere a forme di aggregazione partecipativa e di conseguente ripartizione esecutiva.

Nel caso di specie, facendosi questione di servizi affini, tra loro complementari, tutti inerenti allo stesso oggetto materiale, gli stessi possono ritenersi afferenti al medesimo settore di mercato o comunque a settori di mercato prossimi, con la conseguenza che non è possibile escludere dal lato imprenditoriale organizzazioni aziendali caratterizzate da integrazione orizzontale delle diverse attività, apparendo pertanto non irragionevole, si ribadisce, anche sotto questo profilo, la scelta

dell'Amministrazione di affidare contestualmente più servizi, tra cui quello di ripristino della sicurezza e della percorribilità delle strade a seguito di incidente.

Neppure sussiste un difetto di istruttoria o di motivazione.

Nell'ambito della determina di affidamento, l'Amministrazione ha ben chiarito l'unitarietà dell'esigenza e della rete stradale oggetto dei servizi nonché la funzionalizzazione dei servizi stessi all'altrettanto unitario fine di gestione e manutenzione stradale, evidenziando la funzione di "gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente" ad essa spettante, la "competenza su una rete stradale che si sviluppa per circa 2.600 km, tra strade di proprietà (circa 2.000 km) e in gestione (circa 600 km di strade regionali già strade statali)", "che la gestione delle strade si esplicita attraverso una serie di attività, tra le quali si ritengono di primaria importanza quelle ricomprese nel novero oggetto del presente affidamento, il cui espletamento consente all'Ente il perseguimento di propri fini istituzionali", "che le attività di manutenzione, rilievo pertinenze stradali, integrazione pronta reperibilità, supporto al demanio stradale e ripristino delle condizioni di sicurezza sulle strade di competenza della (...), che si affidano con il presente atto, attengono alla sicurezza delle strade di competenza dell'Ente, ovvero alla tutela della pubblica e privata incolumità, alla garanzia del pubblico servizio, alla sicurezza delle condizioni di transitabilità delle strade in funzione della effettiva e reale possibilità di consentire, a mo' d'esempio seppur non esaustivo, il transito in sicurezza per le attività di Protezione Civile e di Soccorso Sanitario oltre che il diritto alla mobilità la quale consente anche l'esercizio del diritto di accesso allo studio (questo e quelli diritti costituzionalmente garantiti)" e "che l'esecuzione delle attività in questione, da parte della Società, contribuirà ad "evitare l'insorgere di danni patrimoniali certi e gravi all'Ente" oltre a soddisfare l'interesse pubblico dell'utilizzo in sicurezza della rete stradale di competenza provinciale".

Il medesimo provvedimento aggiunge anche "che, inoltre, diverse attività, non solo manutentive e anche in condizioni di emergenza (come per il ripristino delle condizioni di sicurezza a seguito di sinistro), sulle strade di competenza sono state svolte dalla nostra società strumentale in house (...), con risultati qualitativamente apprezzabili in riferimento alla prestazione ottenuta rispetto a quella attesa"; se ne deduce che il mercato di riferimento, seppur a livello locale, risulta non articolato e non segmentato in relazione ai singoli servizi, in ragione della presenza di un particolare player (ovvero la società controinteressata), considerato altresì che la medesima ricorrente non offre del medesimo mercato alcuna specifica e dettagliata descrizione.

11. Anche i motivi aggiunti risultano infondati, con la conseguenza che è possibile prescindere dall'esame dell'eccezione formulata al riguardo dalle controparti.

Occorre premettere che, come già rilevato, il par. 2.4 del disciplinare tecnico affida alla controinteressata non l'esecuzione diretta del servizio ma "il coordinamento dell'esecuzione del ripristino post-incidente", individuando poi le prestazioni che, nell'ambito dell'affidamento di una pluralità di attività inerenti alla manutenzione stradale, afferiscono allo specifico servizio; lo stesso par. 4.4 del medesimo disciplinare tecnico prevede l'attivazione, da parte della struttura di coordinamento incardinata nella società, delle "UPI" ovvero delle "Unità di Pronto Intervento" ai fini dello svolgimento degli interventi di ripristino, qualificandole quali strutture

operative coordinate dalla centrale operativa della società.

Quindi, già in radice, la fonte del rapporto tra l'Ente provinciale e la società perimetra la prestazione di quest'ultima, in relazione al servizio di ripristino post-incidente, all'attività di coordinamento, sebbene il medesimo rapporto includa anche le attività di ripristino più propriamente operative che quindi ben possono essere affidate a terzi.

Ciò non risulta in contrasto con l'ordinamento.

Già Consiglio di Stato, Sez. V, 30 aprile 2009, n. 2765 ha escluso che l'affidatario *in house* sia obbligato all'esecuzione della prestazione *“interamente in proprio, con il corrispondente divieto di affidarne, anche in parte, lo svolgimento a terzi (selezionati tramite gara)”*.

Afferma la citata pronuncia che *“la regola che la [appellante] ritiene esser stata violata non esiste nell'ordinamento e tanto meno è desumibile dall'art. 118 del D.Lgs. n. 163/2006 in materia di subappalto, espressamente richiamato dalla [appellante] a supporto delle proprie deduzioni. L'inapplicabilità dell'art. 118 alla fattispecie in esame discende, con evidenza, dalla mancanza a monte dell'affidamento di un appalto in favore della [appellata]: quest'ultima infatti non è legata all'[Amministrazione] da un contratto di appalto, ma è una società-organo, nei termini della dottrina Teckal, degli enti pubblici che ad essa partecipano in via totalitaria.*

Non ricorre peraltro nella vicenda che occupa il Collegio la medesima situazione che giustifica la restrittiva disciplina del subappalto, atteso che la ratio del citato art. 118 mira essenzialmente a scongiurare, per finalità di tutela dell'ordine pubblico, l'elusione della normativa sui requisiti di partecipazione alle gare. Anzi, siccome condivisibilmente osservato dal T.a.r., risulta vigente una regola, di segno esattamente opposto a quella invocata dalla società appellante, che obbliga gli organismi di diritto pubblico (categoria nella quale rientra una società che svolge in house providing) ad osservare, per i propri affidamenti “a valle”, i principi e le norme dell'evidenza pubblica (art. 3, commi 25 e 26, e 32 del D.Lgs. n. 163/2006).

Siffatto principio si applica dunque anche alla [appellata], ferma restando l'esclusiva responsabilità della società nei confronti degli enti titolari (quelli che su di essa esercitano il “controllo analogo”) per la gestione del servizio direttamente affidatole.

D'altronde, è la logica giuridica che conduce inevitabilmente a tale conclusione, dal momento che l'affidatario in house è un'emanazione di un soggetto pubblico (nella specie un comune) a sua volta tenuto al rispetto di quei principi e di quelle norme.

Si attagliano, pertanto, al caso in disamina le statuizioni della sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee, sez. IV, del 10 aprile 2008, in causa C-393/96, nel caso “Ing. Aigner” (segnatamente il paragrafo 56)”.

Più di recente TAR Marche – Ancona, Sez. I, 11 aprile 2025, n. 264 ha affermato che *“considerato quanto previsto (tenendo conto che è ora in vigore il D.lgs. 36/2023) per le società in house dall'art. 16 c. 7 D.lgs. 175/2016, (“Le società di cui al presente articolo sono tenute all'acquisto di lavori, beni e servizi secondo la disciplina di cui al decreto legislativo n. 50 del 2016. Resta fermo quanto previsto dagli articoli 5 e 192 del medesimo decreto legislativo n. 50 del 2016”) e la posizione*

espressa dalla giurisprudenza, secondo la quale le prestazioni di cui necessita una società in house, in quanto configurabile in termini sostanziali come organo dell'amministrazione controllante, devono essere acquisite mediante affidamenti a valle che rispettino le norme dell'evidenza pubblica (cfr. Tar Veneto, sez. I, 4 novembre 2019, n. 1186; T.A.R. Veneto sez. III, 16 dicembre 2019, n. 1364; cfr., ancor prima dell'entrata in vigore del D.lgs. 175/2016, Consiglio di Stato, sez. V, 30 aprile 2009, n. 2765).

Pertanto, diversamente da quanto dedotto da parte ricorrente non in sé illegittima la previsione dell'acquisto di lavori, servizi o forniture da parte di una società in house (anche perché è difficilmente ipotizzabile una società esercente un'attività di impresa talmente verticalmente integrata da realizzare una completa autarchia economica), a condizione che vengano rispettati i principi dell'evidenza pubblica o i requisiti per l'ulteriore affidamento in house”.

Occorre infatti considerare che imporre a una società *in house* un obbligo di esecuzione personale e diretta, esclusivamente mediante proprie risorse umane e strumentali, di ciascuna delle prestazioni incluse nell'affidamento risulterebbe in contrasto non solo con la logica giuridica ma anche con quella economica.

Il principio di auto-organizzazione amministrativa, espressamente sancito dall'art. 7 del d.lgs. n. 36 del 2023, consente all'Amministrazione di “organizzare autonomamente” l'esecuzione di prestazioni di lavori, forniture e servizi, anche affidandoli a società *in house*; il particolare legame esistente tra l'Amministrazione e la società *in house* consente alla prima di prescindere da una procedura di gara e di affidare alla seconda le prestazioni in questione in maniera diretta.

Spetta poi all'affidatario organizzare l'esecuzione delle medesime prestazioni, eventualmente servendosi anche di operatori economici terzi, come in qualsiasi contratto pubblico.

Infatti lo stesso art. 119 del d.lgs. n. 36 del 2023, pur prevedendo che “i soggetti affidatari dei contratti eseguono in proprio le opere o i lavori, i servizi e le forniture compresi nel contratto”, ammette e disciplina il subappalto, vietando l'affidamento a terzi dell'integrale esecuzione delle prestazioni o della prevalente esecuzione delle lavorazioni relative alla categoria prevalente e dei contratti ad alta intensità di manodopera; fermo restando tali limiti, l'art. 119 ribalta la prospettiva: non sono più previste restrizioni quantitative generali al subappalto ma alla Stazione appaltante è consentito di vietare il ricorso al subappalto per determinate prestazioni. L'art. 119 del d.lgs. n. 36 del 2023 è inoltre richiamato anche dall'art. 188 del medesimo decreto in materia di concessioni.

Quindi, se l'appaltatore o il concessionario, individuato a seguito di procedura di gara, può affidare a terzi singole parti della prestazione o delle prestazioni previste o singole prestazioni tra quelle incluse nel più ampio e complesso insieme di prestazioni aggiudicate, ciò non può risultare precluso a un affidatario *in house*, specie alla luce della previsione dell'art. 16, comma 7, del d.lgs. n. 175 del 2016 che impone alle società della specie l'applicazione del d.lgs. n. 50 del 2016 (ora d.lgs. n. 36 del 2023) al fine di affidare contratti di lavori, forniture e servizi.

La citata disposizione non distingue tra acquisizioni necessarie al funzionamento della società affidataria e acquisizioni relative, invece, alla esecuzione delle commesse dell'Amministrazione affidante; la norma è formulata in maniera ampia e onnicomprensiva e non consente una simile

distinzione.

Peraltro, il citato art. 16, comma 7, del d.lgs. n. 175 del 2016 risulta coerente con la definizione della società *in house* quale organo, ufficio o articolazione interna, *longa manus* dell'Amministrazione; se la carenza di una sostanziale alterità soggettiva tra Amministrazione e società consente alla prima di procedere ad affidamenti diretti nei confronti della seconda, ciò non esclude che quest'ultima debba assicurare il rispetto della disciplina pubblicistica in materia di evidenza pubblica al fine di selezionare le proprie controparti contrattuali.

L'attività selettiva mancata, a monte, nel rapporto tra Amministrazione e società *in house* viene invece posta in essere da quest'ultima, a valle, in relazione a quelle prestazioni che non può autoprodurre ma che deve necessariamente esternalizzare, prestazioni che possono essere dirette nei confronti della medesima società o nei confronti dell'Amministrazione.

Si tratta delle stesse procedure che avrebbe dovuto svolgere l'Amministrazione qualora non avesse avuto la strumentale disponibilità della società *in house* ovvero di quelle procedure volte ad affidare prestazioni connesse al funzionamento di uffici (che avrebbero dovuto svolgere le attività invece poste in essere dalla società) o allo svolgimento delle diverse funzioni, con oggetto ovviamente ridotto in ragione della attività internalizzata dall'*in house*.

Ciò consente di affermare che anche l'affidamento di un contratto di subappalto da parte della società *in house* debba seguire le regole dell'evidenza pubblica.

Infatti, se l'impresa privata che concorre a una procedura di gara può liberamente individuare il proprio subappaltatore, in quanto l'efficienza dell'affidamento è assicurata dall'applicazione dei criteri di gestione imprenditoriale nel contesto della concorrenza di mercato, nel caso della società *in house*, invece, tali criteri non sono sufficienti alla corretta gestione di risorse, in ultima analisi, pubbliche, con la conseguenza che la scelta del subappaltatore deve eseguire le regole pubblicistiche.

Pertanto, il citato art. 16, comma 7, del d.lgs. n. 175 del 2016 (richiamato anche dall'art. 8 del disciplinare – “gestione delle attività”, in relazione ai sub- affidamenti) impone alla società *in house*, che ha ricevuto dall'Amministrazione l'affidamento di una prestazione o di una pluralità di prestazioni ma che non dispone di personale e mezzi (non *tout court*, ma di quelli necessari all'esecuzione di singole parti di una prestazione o di singole prestazioni), di affidarle a terzi mediante procedura di gara. Ciò si traduce in una sorta di ripartizione tra società *in house* e mercato delle citate prestazioni, restando affidate alla medesima società quelle che questa è in grado di svolgere e al mercato (*recte*, all'operatore economico selezionato mediante procedura) quelle che la prima non è in grado di eseguire.

Tale ripartizione ben avrebbe potuto essere compiuta a monte l'Amministrazione mediante una maggiore delimitazione dell'oggetto dell'affidamento *in house* e l'avvio di una procedura di gara per il residuo oggetto; ciò avrebbe però comportato per la medesima Amministrazione oneri di coordinamento della società *in house* e di quella selezionata e delle relative attività.

Invece, l'ampliamento dell'oggetto dell'affidamento *in house* consente di efficientare questo profilo, liberando l'Ente pubblico da tali oneri di gara e di coordinamento, assunti dalla società *in*

house chiamata a verificare le proprie capacità operative, a selezionare il sub-affidatario, a includere l'attività di questo nella propria e ad assicurare all'Amministrazione il risultato esecutivo finale.

A ciò si aggiunga che l'imposizione di un obbligo di integrale esecuzione delle prestazioni, a una società *in house* come a qualunque altro affidatario selezionato mediante gara, costringerebbe l'operatore a una complessissima organizzazione delle attività, mediante forme di integrazione economica sia orizzontale sia verticale, al fine di realizzare al proprio interno l'intera prestazione in tutte le sue fasi ideative, produttive e distributive e, allo stesso tempo, di coprire non soltanto singoli e specifici settori di mercato ma anche quelli ad essi più vicini, specie se si considera che i contratti pubblici, in particolare se legati a un affidamento *in house*, hanno spesso un oggetto non singolo ma plurimo, comprendente prestazioni eterogenee, spesso afferenti, come nel caso di specie, a diversi profili di gestione del medesimo ambito materiale.

Nel caso di specie, poi, la società controinteressata è affidataria non solo delle prestazioni relative al servizio di ripristino post-incidente ma di un ampio ventaglio di prestazioni afferenti al monitoraggio e alla manutenzione stradale, di cui le prime costituiscono un completamento.

Non è possibile, quindi, come fa la ricorrente, focalizzare l'attenzione unicamente sul servizio di ripristino post-incidente, considerandolo in maniera isolata e non nel contesto delle molteplici prestazioni oggetto dell'affidamento.

Considerato che il sub-affidamento (purché non integrale), ammesso in via generale, deve ritenersi possibile anche nel contesto di un rapporto *in house* che, sebbene non preceduto da gara, risulta comunque relativo a un pubblico contratto, ne segue che nel caso di specie la società controinteressata ha semplicemente sub-affidato una parte, peraltro non totalitaria e neppure maggioritaria, delle varie prestazioni, come espressamente consentito dall'Amministrazione alla luce delle previsioni del disciplinare tecnico.

A ciò si aggiunga che è lo stesso ruolo che il disciplinare tecnico affida alla controinteressata nella prestazione del servizio di ripristino post-incidente, di mero coordinamento, a giustificare la mancata iscrizione della stessa all'Albo Nazionale dei gestori ambientali, in quanto la società non svolge operativamente attività di trattamento di rifiuti.

Risulta del tutto indimostrata, poi, l'omissione di controlli sulle imprese chiamate a svolgere operativamente il predetto servizio nonché l'omissione delle procedure di evidenza pubblica per la loro selezione; in ogni caso, le modalità di aggiudicazione dei contratti relativi al concreto svolgimento del servizio di ripristino post-incidente e la sussistenza dei requisiti previsti per la singola e specifica attività affidata non possono essere in questa sede sindacate, posto che l'oggetto del giudizio afferisce alla determina di affidamento del complessivo servizio di manutenzione stradale da parte della (...) alla (...) e non agli atti di affidamento dei citati contratti "a valle".

È necessario, infine, rilevare che il contratto di *governance* richiamato dalla ricorrente, che intercorre tra la società e le imprese incaricate delle attività di ripristino, non esclude la responsabilità né dell'affidatario né del subaffidatario nei confronti dell'Amministrazione, con la conseguenza che resta inalterato l'ordinario regime di responsabilità previsto in materia di contratti pubblici, anche alla luce dell'art. 8 del disciplinare, che riafferma la responsabilità della società *in house* nei

confronti dell'Amministrazione per l'esecuzione delle prestazioni dallo stesso previste.

12. In conclusione, il ricorso introduttivo e i relativi motivi aggiunti sono infondati e vanno respinti.

La peculiarità delle questioni trattate giustifica l'integrale compensazione delle spese di lite tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania, sezione staccata di Salerno (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso e sui relativi motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, li respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Salerno nella camera di consiglio del giorno 11 marzo 2026 con l'intervento dei magistrati:

Salvatore Mezzacapo, Presidente

Antonio Andolfi, Consigliere

Raffaele Esposito, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Raffaele Esposito

IL PRESIDENTE

Salvatore Mezzacapo

IL SEGRETARIO