

Pubblicato il 30/12/2025

N. 04292/2025 REG.PROV.COLL.  
N. 01498/2024 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 Quarta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 1498 del 2024, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Aprica S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Daniela Anselmi, Giulio Bertone e Federico Smerchinich, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

Comune di Lodi, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Carlo Andena, con domicilio eletto presso il suo studio in Milano, corso di Porta Vittoria n. 28;

Ministero dell'Interno, Ministero della Salute, Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, in persona dei Ministri pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, domiciliati

ex lege in Milano, via Freguglia, 1;

*per l'annullamento*

Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

- della determinazione dirigenziale del Comune di Lodi numero 578 del 05/06/2024 avente ad oggetto: determinazione di cessazione ipso iure del contratto del servizio di igiene urbana approvato con deliberazioni di consiglio comunale n. 26/1999 e n. 87/2001;
- della nota del Comune di Lodi, 05/06/2024 Prot. 36715 Cat. Cl. 06/09 di invio provvedimento finale di definizione dell'intervenuta cessazione ex lege del contratto relativo al servizio di igiene urbana;
- del Parere del Segretario generale del Comune di Lodi, datato 27.12.2023 richiamato nel provvedimento di conclusione del procedimento;
- della nota di invio del parere del Segretario generale del Comune di Lodi del 27.02.2024, prot. 13161 Cat. Cl. 06/09;
- della comunicazione del Comune di Lodi di avvio procedimento ai sensi della L. 241/1990 per definizione dell'intervenuta cessazione ex lege del contratto relativo al servizio di igiene urbana, del 22/01/2024 Prot. 4716 Cat. Cl. 06/09;
- della nota del Comune di Lodi, 16/04/2024 Prot. 24149 Cat. Cl. 06/09 di comunicazione posticipo del termine per l'assunzione del provvedimento finale in merito all'avvio procedimento ai sensi della L. 241/1990 per definizione dell'intervenuta cessazione ex lege del contratto relativo al servizio di igiene urbana;
- della nota del Comune di Lodi prot. comunale n. 32310 del 21/05/2024 ad oggetto "comunicazione ulteriore posticipo del termine per l'assunzione del provvedimento finale in merito all'avvio procedimento ai sensi della L. 241/1990 per definizione dell'intervenuta cessazione ex

lege del contratto relativo al servizio di igiene urbana”, con la quale si comunicava ad Aprica S.p.A. il posticipo di ulteriori 15 giorni del termine per la definizione del provvedimento finale da parte del Comune medesimo, definendo tale termine per il giorno 06 giugno 2024.

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

nonché per la condanna al risarcimento del danno.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti depositati il 4/7/2024:

- dell’ordinanza Sindacale del Comune di Lodi n. 4 del 01/07/2024 avente ad oggetto: ordinanza contingibile e urgente finalizzata a consentire il ricorso temporaneo a speciali forme di gestione dei rifiuti sul territorio del Comune di Lodi in deroga alle disposizioni vigenti ai sensi dell’art. 191 del d.lgs. 152/2006 per un periodo di 6 mesi;

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

nonché per il risarcimento del danno.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti depositati il 24/10/2024:

- della determinazione dirigenziale numero 1062 del 27/09/2024 avente ad oggetto: impegno di spesa a favore di Aprica s.p.a. per il servizio di igiene urbana per l'anno 2025 ai sensi del contratto di servizio vigente e della deliberazione di consiglio comunale n. 33/2024;

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

nonché per la condanna al risarcimento del danno.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti depositati il 5/2/2025:

- dell’ordinanza sindacale del comune di lodi numero 8 del 30/12/2024 oggetto: ordinanza contingibile e urgente finalizzata a consentire il ricorso temporaneo a speciali forme di gestione dei rifiuti sul territorio

del comune di lodi in deroga alle disposizioni vigenti ai sensi dell'art. 191 del d.lgs 152/2006 per un ulteriore periodo di 6 mesi;

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

nonché per la condanna al risarcimento del danno.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti depositati il 14/7/2025:

- della delibera di consiglio comunale numero 54 del 10/06/2025 oggetto: approvazione - relazione illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti per la forma di affidamento prescelta del servizio di gestione dei rifiuti urbani e servizi accessori di pulizia (relazione commi 2 e 3, art. 14 d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201);

- della relazione ex art. 14 d.lgs. n. 201/2022 allegata alla delibera del Consiglio Comunale n. 54 del 10.06.2025;

- del Parere del Collegio dei revisori sulla proposta di deliberazione del Consiglio Comunale avente ad oggetto “approvazione - relazione illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti per la forma di affidamento prescelta del servizio di gestione dei rifiuti urbani e servizi accessori di pulizia (relazione commi 2 e 3, art. 14 d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201)”;

- del parere di regolarità contabile allegato alla delibera del Consiglio Comunale di Lodi 54 del 10.06.2025;

- del parere di regolarità tecnica allegato alla delibera del Consiglio Comunale di Lodi 54 del 10.06.2025;

- della determinazione dirigenziale numero 744 del 03/07/2025 oggetto: servizi di igiene urbana periodo 01.07.2025-30.06.2026 - affidamento ex art. 76 comma 2 lett. c) d.lgs 36/2023. CIG B7831D640D e tutti i suoi allegati, in quanto atti conseguenti nella parte in cui richiamano la cessazione del contratto di servizio con la Aprica s.p.a., le ordinanze nn.

4 e 8/2024 e le altre delibere e determinazioni già impugnate con i precedenti ricorsi, nonché per l'ipotesi che possano risultare ostative alla prosecuzione del servizio in esecuzione del contratto originario;

- della determinazione dirigenziale numero 745 del 03/07/2025 oggetto: decisione a contrattare e affidamento diretto incarico supporto al rup nella procedura di affidamento servizio gestione integrata rifiuti mediante gara di appalto e opzione di incarico di assistenza all'esito di selezione del nuovo contraente ad Ars Ambiente s.r.l. -CIG B78362FA85 e tutti i suoi allegati, in quanto atti conseguenti nella parte in cui richiamano la cessazione del contratto di servizio sottoscritto con la Aprica s.p.a., le ordinanze nn. 4 e 8/2024 e le altre delibere e determinazioni già impugnate con i precedenti ricorsi, nonché per l'ipotesi che possano risultare ostative alla prosecuzione del servizio in esecuzione del contratto originario;

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

nonché per la condanna al risarcimento del danno.

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Lodi e del Ministero dell'Interno, del Ministero della Salute e del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 novembre 2025 la dott.ssa Silvia Cattaneo 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 delibere n. 26/1999 e n. 87/2001 il Consiglio Comunale di Lodi ha costituito una società pubblica, interamente partecipata dal Comune, la Astem s.p.a., a cui ha affidato in house il servizio di igiene urbana per la durata di 30 anni.

2. La Astem s.p.a. ha costituito una società di gestione, la Astem Gestioni s.r.l., a cui ha conferito il ramo d'azienda dell'igiene ambientale e, con esso, il contratto del servizio di igiene urbana.

3. In data 16.6.2015 la Astem Gestioni s.r.l. ha conferito il servizio di igiene urbana alla Linea Gestioni s.r.l., società che, con atto del 25.9.2008, è stata acquisita dalla L.G.H. s.p.a., una società a partecipazione pubblica che, dal mese di novembre 2013, emette strumenti finanziari quotati in mercati regolamentati.

Nell'agosto del 2016 la A2A S.p.a., società quotata nei mercati regolamentati, ha acquisito il controllo della LGH s.p.a.

4. Con determinazione dirigenziale n. 578 del 5.6.2024 il Comune di Lodi ha preso atto della cessazione *ipso iure* del contratto del servizio di igiene urbana approvato con le deliberazioni del Consiglio Comunale n. 26/1999 e n. 87/2001, in applicazione dell'articolo 34, comma 22, d.l. n. 179/2012, convertito in l. n. 221/2012.

5. Questa determinazione è stata impugnata, unitamente alle note e agli altri atti indicati in epigrafe, dalla Aprica s.p.a. - società del Gruppo A2A - la quale ne ha domandato l'annullamento per i seguenti motivi:

I. violazione e falsa applicazione dell'art. 34 comma 22 d.l. n. 179/2012; violazione e falsa applicazione dell'art. 3 Cost.; violazione del legittimo affidamento; eccesso di potere per difetto di istruttoria, travisamento del fatto e difetto di motivazione; contraddittorietà intrinseca ed estrinseca

del provvedimento. violazione del principio di leale collaborazione. manifesta illegittimità costituzionale di un'interpretazione estensiva dell'art. 34 comma 22 d.l. n. 179/2012, per violazione dell'art. 3 cost e 41 Cost.;

II. violazione e falsa applicazione dell'art. 34 comma 22 d.l. n. 179/2012. violazione e falsa applicazione della legge n. 241/1990; eccesso di potere per sviamento e difetto di motivazione. violazione del principio di certezza e non contraddittorietà dell'azione amministrativa;

III. violazione dell'art. 34 comma 22 d.l. n. 179/2012 per lesione del legittimo affidamento; violazione e falsa applicazione degli artt. 21 nonies e 21 quinquies l. n. 241/1990; difetto di competenza per violazione dell'art. 42 tuel; eccesso di potere per difetto di istruttoria, travisamento del fatto, difetto di motivazione e sviamento di potere;

IV. violazione e falsa applicazione dell'art. 3 bis comma 2 bis d.l. n. 138/2011; eccesso di potere per difetto di istruttoria, travisamento del fatto, difetto di motivazione e sviamento di potere;

V. violazione dell'art. 2 l. n. 241/1990, eccesso di potere per difetto di istruttoria, travisamento del fatto, difetto di motivazione e sviamento di potere;

VI. violazione e falsa applicazione dell'art. 191 d.lgs. n. 152/2006. eccesso di potere per difetto di istruttoria, travisamento del fatto, difetto di motivazione e sviamento di potere.

6. La ricorrente ha altresì proposto domanda di risarcimento dei danni.

7. Con ordinanza contingibile e urgente n. 4/2024 il Sindaco di Lodi, in via temporanea ed urgente, ha ordinato alla Aprica s.p.a. di effettuare i servizi di igiene urbana in virtù del contratto stipulato tra Comune di Lodi e la Astem s.p.a. in data 28.5.2001, per un periodo di sei mesi, a decorrere dalla data di notifica dell'ordinanza, “al fine di evitare grave

ed irreparabile pregiudizio e danno alla pubblica salute, nonché l'insorgere di inevitabili inconvenienti di natura ambientale ed igienico-sanitaria”.

8. L'ordinanza è stata impugnata con un primo ricorso per motivi aggiunti con cui sono state dedotte le seguenti doglianze:

I. violazione e falsa applicazione dell'art. 50 d.lgs. n. 267/2000; violazione del principio di tipicità e nominatività degli atti amministrativi; eccesso di potere per difetto di istruttoria, travisamento del fatto e difetto di motivazione; contraddittorietà intrinseca ed estrinseca del provvedimento. violazione del principio di leale collaborazione;

II. violazione e falsa applicazione dell'art. 191 d.lgs. n. 152/2006; violazione del principio di tipicità e nominatività degli atti amministrativi; eccesso di potere per difetto di istruttoria, travisamento del fatto e difetto di motivazione; contraddittorietà intrinseca ed estrinseca del provvedimento; violazione del principio di leale collaborazione;

III. illegittimità derivata dai vizi dedotti con il ricorso introduttivo.

9. La ricorrente ha altresì domandato il risarcimento dei danni subiti.

10. Con determinazione dirigenziale n. 1062 adottata il 27.9.2024 il Comune di Lodi ha determinato l'assunzione dell'impegno di spesa di euro 6.677.167,20, a favore della Aprica s.p.a., per coprire i costi del servizio di igiene urbana dal 1.1.2025 al 31.12.2025.

11. L'atto è stato impugnato con un secondo ricorso per motivi aggiunti con il quale sono state formulate le seguenti censure:

I. eccesso di potere per difetto di istruttoria, travisamento del fatto e difetto di motivazione. contraddittorietà intrinseca ed estrinseca del provvedimento; violazione del principio di leale collaborazione;



II. illegittimità derivata dai vizi dedotti con il ricorso introduttivo e con il primo motivo del primo ricorso per motivi aggiunti sopra richiamati.

12. La ricorrente ha inoltre domandato il risarcimento dei danni subiti.

13. Con ordinanza contingibile e urgente n. 8 del 30.12.2024 il Sindaco di Lodi ha ordinato, in via temporanea ed urgente, alla Aprica s.p.a. di effettuare i servizi di igiene urbana in virtù del contratto stipulato il 28.5.2001 per un ulteriore periodo di sei mesi, “al fine di evitare grave ed irreparabile pregiudizio e danno alla pubblica salute, nonché l’insorgere di inevitabili inconvenienti di natura ambientale ed igienico-sanitaria”.

14. Anche questa ordinanza è stata gravata, con un terzo ricorso per motivi aggiunti, con cui sono state dedotte le seguenti doglianze:

I. in via propria: violazione e falsa applicazione dell’art. 50 d.lgs. n. 267/2000. violazione del principio di tipicità e nominatività degli atti amministrativi. eccesso di potere per difetto di istruttoria, travisamento del fatto e difetto di motivazione; contraddittorietà intrinseca ed estrinseca del provvedimento. violazione del principio di leale collaborazione;

II. in via propria: violazione e falsa applicazione dell’art. 191 d.lgs. n. 152/2006. violazione del principio di tipicità e nominatività degli atti amministrativi. eccesso di potere per difetto di istruttoria, travisamento del fatto e difetto di motivazione; contraddittorietà intrinseca ed estrinseca del provvedimento. violazione del principio di leale collaborazione;

III. in via propria: violazione e falsa applicazione dell’art. 50 d.lgs. n. 267/2000 e dell’art. 191 d.lgs. n. 152/2006. violazione del principio di tipicità e nominatività degli atti amministrativi. violazione della l. n. 241/1990. eccesso di potere per sviamento;

IV. illegittimità derivata per i vizi proposti con i cinque motivi proposti con il ricorso introduttivo.

15. Con un quarto ricorso per motivi aggiunti la Aprica s.p.a. ha domandato l'annullamento dei seguenti provvedimenti:

- della delibera di consiglio comunale n. 54 del 10.6.2025 avente ad oggetto “approvazione - relazione illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti per la forma di affidamento prescelta del servizio di gestione dei rifiuti urbani e servizi accessori di pulizia (relazione commi 2 e 3, art. 14 d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201)”, dell'allegata relazione ex art. 14 d.lgs. n. 201/2022 e dei relativi pareri del Collegio dei revisori, di regolarità contabile e di regolarità tecnica;
- della determinazione dirigenziale numero 744 del 03/07/2025 avente ad oggetto “servizi di igiene urbana periodo 01.07.2025-30.06.2026 - affidamento ex art. 76 comma 2 lett. c) d.lgs 36/2023” e gli allegati, nella parte in cui richiamano la cessazione del contratto di servizio, le ordinanze nn. 4 e 8/2024 e le altre delibere e determinazioni impugnate con i precedenti ricorsi, per l'ipotesi che possano risultare ostative alla prosecuzione del servizio in esecuzione del contratto originario;
- della determinazione dirigenziale n. 745 del 03/07/2025 avente ad oggetto “decisione a contrattare e affidamento diretto incarico supporto al rup nella procedura di affidamento servizio gestione integrata rifiuti mediante gara di appalto e opzione di incarico di assistenza al dec all'esito di selezione del nuovo contraente a ars ambiente srl-CIG B78362FA85” e gli allegati, nella parte in cui richiamano la cessazione del contratto di servizio, le ordinanze nn. 4 e 8/2024 e le altre delibere e determinazioni già impugnate con i precedenti ricorsi, per l'ipotesi che possano risultare ostative alla prosecuzione del servizio in esecuzione del contratto originario.

Queste le censure dedotte:

I. in via propria. incompetenza del consiglio comunale. violazione degli artt. 21 nonies e 21 quinquies l. n. 241/1990 e del principio del legittimo affidamento; eccesso di potere per contraddittorietà estrinseca ed intrinseca del provvedimento; difetto di motivazione e di istruttoria. travisamento del fatto; sviamento di potere;

II. in via propria: eccesso di potere per contraddittorietà estrinseca ed intrinseca del provvedimento. difetto di motivazione e di istruttoria; travisamento del fatto; sviamento di potere;

III. in via propria: eccesso di potere per contraddittorietà estrinseca ed intrinseca del provvedimento; difetto di motivazione e di istruttoria; travisamento del fatto; sviamento di potere;

IV. in via propria: eccesso di potere per contraddittorietà estrinseca ed intrinseca del provvedimento; difetto di motivazione e di istruttoria; travisamento del fatto; sviamento di potere.

V-IX. illegittimità derivata dai vizi proposti con i cinque motivi del ricorso introduttivo.

16. La ricorrente ha inoltre domandato il risarcimento dei danni subiti.

17. Si è costituito in giudizio il Comune di Lodi, chiedendo il rigetto nel merito del ricorso e dei motivi aggiunti ed eccependo preliminarmente l'inammissibilità del quarto ricorso per motivi aggiunti poiché le determinazioni n. 744 e 745 del 3.7.2025 non sarebbero oggetto di censura mentre la deliberazione del Consiglio Comunale n. 54/2025 avrebbe natura di atto endoprocedimentale.

18. Si sono costituiti in giudizio il Ministero dell'interno, il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica e il Ministero della salute, eccependo il proprio difetto di legittimazione passiva e chiedendo di essere estromessi dal giudizio.

19. All'udienza del 12 novembre 2025 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

20. Deve preliminarmente essere accolta l'eccezione, sollevata dalla difesa erariale, di difetto di legittimazione passiva dei Ministeri dell'interno, dell'ambiente e della sicurezza energetica e della salute, in quanto estranei al presente giudizio.

21. Con il primo motivo del ricorso introduttivo viene dedotta l'illegittimità della determinazione n. 578 del 5.6.2024 che ha dichiarato cessato il contratto di servizio di igiene urbana perché avrebbe dato applicazione retroattiva all'art. 34 comma 22 d.l. n. 179/2012, avrebbe leso il legittimo affidamento della ricorrente e sarebbe altresì viziata per contraddittorietà.

Ad avviso della ricorrente, l'art. 34, c. 22, d.l. n. 179/2012 - nella versione vigente, modificata a decorrere dal 18.8.2015 - non sarebbe applicabile successivamente al 31.12.2018: si tratterebbe di una norma eccezionale, dunque da interpretare restrittivamente, e transitoria - finalizzata a sanare una procedura di infrazione – in quanto regolerebbe un lasso temporale limitato agli anni tra il 2004 ed il 2018, senza disporre per l'avvenire, tant'è che il legislatore non ha aggiornato l'articolo successivamente al 2018, dimostrando l'assenza di necessità di modificare tale disciplina.

La deliberazione impugnata si porrebbe, inoltre, in contraddizione con la delibera del Consiglio Comunale n. 18 del 22.3.2019 con la quale l'assegnazione del servizio di gestione rifiuti - pur a seguito dell'operazione societaria attuata nell'anno 2016, allorché la A2A S.p.a., società quotata nei mercati regolamentati, ha acquisito il controllo della LGH s.p.a. - è stata ritenuta valida ed efficace ed è stata affermata la non applicabilità dell'anticipata cessazione prevista all'art. 34 comma 22, d.l.

n. 179/2012 per le seguenti ragioni:

- la norma non si applica alle fattispecie in cui – come nel caso della Linea gestioni s.r.l., acquisita dalla LGH s.p.a. nel 2008 che è stata quotata nel 2013 - in cui le società siano divenute quotate prima del 18.8.2015, data di entrata in vigore della modifica dell'art. 34 comma 22 d.l. n. 179/2012;

- l'affidamento può proseguire sino alla scadenza originaria in quanto attribuito in un periodo in cui non era ancora consolidato il principio comunitario dell'obbligo di affidamento con procedura di evidenza pubblica affermato dalla Corte di Giustizia dell'UE nell'anno 2015 con la sentenza Stadt Halle, con salvaguardia del legittimo affidamento. L'affidamento del servizio sarebbe conforme alle norme nazionali vigenti al momento in cui, nell'anno 2013, la LGH s.p.a., che aveva acquisito la Linea Gestioni s.r.l., è diventata quotata, così come era legittima l'acquisizione di tale controllo intervenuta nel 2008.

Ad avviso della ricorrente, una diversa interpretazione dell'art. 34 comma 22 d.l. n. 179/2012 violerebbe l'art. 3 Cost. e il principio di uguaglianza e di non discriminazione poiché sarebbero regolate in maniera uguale (con la cessazione del contratto) situazioni diverse (cioè fattispecie verificatesi tra il 2004 ed il 18.8.2015, data di entrata in vigore della legge di modifica n. 115/2015 e fattispecie verificatesi dopo il 18.8.2015); violerebbe inoltre l'art. 41 Cost. consentire alle amministrazioni di dare applicazione alla disposizione anche dopo il 31.12.2018, sebbene la norma non prevedrebbe niente in tal senso.

22. Con il secondo motivo viene sostenuto che il Comune avrebbe sfruttato il pretesto della incorporazione nella Aprica s.p.a. della Linea Gestioni s.r.l., operazione - che sarebbe consistita in una semplice riorganizzazione tra rami di azienda entrambi interni al Gruppo A2A –

che non rientrerebbe nell'ambito di applicazione dell'art. 34, c. 22, d.l. n. 179/2012 dato che l'assoggettamento ad una società quotata era già avvenuto in precedenza, nell'anno 2013 quando la LGH s.p.a. – società che ha acquisito la Linea Gestioni s.r.l. – ha iniziato ad emettere strumenti finanziari quotati nei mercati regolamentati.

In quell'occasione, il Comune di Lodi non ha ravvisato alcuna esigenza di disporre l'anticipata cessazione in applicazione dell'art. 34 comma 22 d.l. n. 179/2012 e ha confermato espressamente l'efficacia e la validità del contratto in essere e la conformità alla normativa dell'operazione societaria realizzata nell'anno 2016, allorché la A2A s.p.a, società quotata nei mercati regolamentati, ha acquisito il controllo della LGH s.p.a.

Non sussisterebbero, dunque, i presupposti per potere dare applicazione all'art. 34 comma 22 d.l. n. 179/2012 in quanto: tutte le operazioni societarie sarebbero conformi alla normativa europea; sarebbe spirato il termine entro cui il Comune avrebbe dovuto eseguire la valutazione prevista dalla norma; non vi sarebbero sopravvenienze che giustificano la modifica della decisione di non dichiarare la cessazione del contratto assunta dal Comune quando la norma era applicabile.

23. Il terzo motivo ha ad oggetto la lesione del legittimo affidamento della ricorrente - insorto con le deliberazioni adottate negli anni 2018 e 2019 – i vizi di violazione degli artt. 21 nonies e 21 quinquies, l. n. 241/1990 - non essendo l'amministrazione intervenuta in autotutela sulle delibere del Consiglio Comunale che ritenevano efficace il contratto al 31.12.2018, che ne autorizzavano la prosecuzione e che espressamente ritenevano non applicabile l'art. 34 comma 22 d.l. n. 179/2012 – e di violazione del principio del *contrarius actus*, per cui sussisterebbe una incompetenza del dirigente nel determinare la cessazione del servizio il

quale non potrebbe incidere su un atto approvato dal Consiglio Comunale.

24. Le censure – che possono essere esaminate congiuntamente in quanto strettamente connesse – sono infondate.

L'art. 34, comma 22, ultimo periodo, d.l. 18.10.2012 n. 179, convertito con modificazioni dalla L. 17.12.2012 n. 221, dispone che: *“gli affidamenti diretti a società poste, successivamente al 31 dicembre 2004, sotto il controllo di società quotate a seguito di operazioni societarie effettuate in assenza di procedure conformi ai principi e alle disposizioni dell'Unione europea applicabili allo specifico affidamento cessano, improrogabilmente e senza necessità di apposita deliberazione dell'ente affidante, il 31 dicembre 2018 o alla scadenza prevista nel contratto di servizio o negli altri atti che regolano il rapporto, se anteriori”*.

La norma è chiara nel prevedere un limite temporale - quello del 31.12.2018 - agli affidamenti diretti a favore di società che, in epoca successiva al 31.12.2004, sono state poste sotto il controllo di società quotate a seguito di operazioni societarie effettuate in assenza di procedure conformi ai principi e alle disposizioni dell'Unione europea applicabili allo specifico affidamento.

Essa, contrariamente a quanto sostenuto nel ricorso, si applica a tutti casi in cui le società affidatarie siano poste sotto il controllo di società quotate *“successivamente al 31 dicembre 2004”* e, dunque, anche laddove l'operazione societaria sia intervenuta prima della modifica normativa intervenuta nell'anno 2015.

Nel caso di specie sussistono tutti i presupposti richiesti dalla norma per ritenere cessato l'affidamento diretto: nel 2008 la Linea Gestioni s.r.l. – società affidataria, senza procedura di gara, del servizio di igiene urbana – è stata acquisita da una società, la LGH s.p.a., che dall'anno 2013

emette strumenti finanziari quotati nei mercati regolamentati; l'operazione societaria non risulta essere avvenuta nel rispetto degli obblighi di pubblicità fissati dalla direttiva 2004/18/CE, garantendo l'accesso a informazioni adeguate a tutti i potenziali acquirenti e con predeterminazione e pubblicità dei criteri di selezione e aggiudicazione.

La tesi della ricorrente secondo cui l'art. 34 opererebbe solo per il periodo compreso tra il 2004 e il 2018 e non sarebbe più applicabile successivamente al 31.12.2018 non ha alcun appiglio nel testo della norma: che essa nulla disponga successivamente alla data 2018 è dovuto unicamente alla ragione per cui, dopo il 31.12.2018, tutti gli affidamenti diretti in questione sono cessati *ipso iure*.

La prosecuzione degli affidamenti, successivamente a tale data, si pone, dunque, in palese violazione della norma e la presa d'atto della cessazione, per quanto tardiva, resta comunque doverosa.

La circostanza che la cessazione dell'affidamento sia stata dichiarata dal Comune di Lodi successivamente al 31.12.2018 è, pertanto, la conseguenza di una intempestiva presa d'atto di una cessazione che si era già verificata, per volontà del legislatore, alla data del 31.12.2018 e non di un'applicazione retroattiva della norma.

Il Collegio ritiene questa interpretazione pienamente conforme alla lettera e alla *ratio* della norma, rispettosa della Costituzione, del diritto dell'unione europea e del principio espresso dalla Corte di giustizia dell'UE secondo cui, ove un appalto sia stato attribuito senza gara ad una società a capitale interamente pubblico, il fatto che nel corso del periodo di affidamento vengano ammessi a partecipare al capitale di detta società anche degli azionisti privati determina il cambiamento di una condizione fondamentale dell'appalto che impone l'indizione di una gara (Corte giust. UE sent. 12 maggio 2022, C 719/2020). Si porrebbe,



piuttosto, in palese contrasto con le norme della Costituzione invocate dalla ricorrente e con il diritto dell'UE consentire la salvezza di affidamenti diretti che sono illegittimamente proseguiti successivamente al termine previsto dal legislatore.

Non assume, poi, rilievo quanto affermato dalla ricorrente circa la legittimità delle operazioni societarie che hanno interessato la società cui il Comune ha affidato il servizio di igiene urbana dal momento che legittimità di tali operazioni non è in discussione; quanto all'affermazione secondo cui tutte le operazioni societarie sarebbero conformi alla normativa europea, essa è generica e non fornisce alcun elemento che dimostri che tali operazioni siano effettivamente avvenute all'esito di una pubblica gara o altra procedura comparativa, nel rispetto dei principi di pubblicità, non discriminazione e concorrenza tra gli operatori economici.

Non meritano miglior sorte le censure con cui viene dedotta la violazione delle norme in materia di autotutela, la lesione di un legittimo affidamento e il difetto di competenza del dirigente.

A fronte della previsione di una cessazione *ex lege* degli affidamenti diretti, “*senza necessità di senza necessità di apposita deliberazione dell'ente affidante*” non è configurabile un vizio di incompetenza e non può ritenersi dovuto il previo esercizio del potere di autotutela sulla delibera del Consiglio Comunale n. 18/2019, con cui - in sede di approvazione del piano economico finanziario per il servizio di igiene urbana ai fini dell'applicazione della TARI per l'anno 2019 - era stata, illegittimamente affermata la non applicabilità dell'art. 34 (l'affermazione contenuta nella delibera n. 18/2019 secondo cui l'art. 34 non si applica alle fattispecie in cui le società siano divenute quotate prima del 18.8.2015, data di entrata in vigore della modifica apportata

con l'articolo 8, comma 1, l. n. 115/2015 si pone in palese contrasto con la lettera della norma, per quanto si è detto; parimenti, l'affermazione secondo cui l'affidamento potrebbe proseguire sino alla scadenza originaria, poiché attribuito in un periodo in cui non era ancora consolidato il principio comunitario dell'obbligo di affidamento con procedura di evidenza pubblica affermato dalla Corte di Giustizia dell'UE nell'anno 2015 con la sentenza Stadt Halle, non considera che la direttiva 2004/18/CE già imponeva l'obbligo di rispettare, in tema di dismissione delle quote di società pubbliche, gli obblighi di pubblicità, accesso alle informazioni per tutti i potenziali acquirenti, non discriminazione, predeterminazione e comunicazione dei criteri di selezione ed aggiudicazione).

Né è configurabile un legittimo affidamento in capo ad un avveduto operatore professionale del settore quale è la ricorrente (all'origine dell'approvazione dell'articolo 8, comma 1, L. n. 115/2015, che ha modificato l'articolo 34, comma 22, d.l. n. 179/2012, vi è la procedura di infrazione aperta dalla Commissione europea nei confronti della Repubblica Italiana per la vendita da parte del Comune di Varese proprio alla società A2A s.p.a. del 90% del capitale sociale della Aspem s.p.a., titolare dell'affidamento diretto del servizio di igiene urbana).

25. Con il quarto motivo viene sostenuto che non dovrebbe trovare applicazione l'art. 34 comma 22 d.l. n. 179/2012 bensì l'art. 3 bis comma 2 bis d.l. n. 138/2011, introdotto nel 2014, - norma speciale di diretta derivazione dal considerando 110 e dall'art. 72 della direttiva n. 24/2014 - in forza del quale l'operatore economico subentrato al concessionario iniziale a seguito di operazioni societarie effettuate con procedure trasparenti – comprese fusioni o acquisizioni – prosegue nella gestione dei servizi fino alle scadenze previste, previa verifica della permanenza

dei requisiti qualitativi e dell'equilibrio economico-finanziario.

26. Il motivo è infondato.

Come già affermato da questo Tribunale, l'articolo 34, comma 22, d.l. n. 179/2012 è *lex posterior* e *lex specialis*, e dunque prevalente, ai sensi dell'articolo 15 delle cd. Preleggi sull'articolo 3-bis, comma 2-bis, d.l. n. 138/2011. Della inapplicabilità agli affidamenti assoggettati all'articolo 34, comma 22, d.l. n. 179/2012 della disciplina dell'articolo 3-bis, comma 2- bis, d.l. n. 138/2011 ne è riprova la circostanza che nel corso dell'iter approvativo dell'articolo 8, comma 1, l. n. 115/2015 è sparito l'inciso che intendeva fare salvo l'articolo 3- bis, comma 2-bis, d.l. n. 138/2011 (Tar Lombardia, sez. IV, sent. n. 1633/2019, confermata dal Consiglio di Stato con sentenza n. 4658/2020).

27. Il quinto motivo attiene alla violazione delle norme sul procedimento amministrativo, in particolare dell'art. 2, l. n. 241/1990: la comunicazione del 22 gennaio 2024 di avvio del procedimento, che ha portato alla dichiarazione di cessazione del contratto, indicava un termine di 90 giorni per l'adozione del provvedimento finale, ossia entro il 22 aprile 2024, termine prorogato per due volte senza adeguata motivazione. Il provvedimento conclusivo è stato adottato il 5 giugno 2024, oltre il termine massimo consentito dall'art. 2, l. n. 241/1990, quando il potere amministrativo sarebbe ormai esaurito.

28. La censura è priva di fondamento. Le violazioni procedurali lamentate non viciano in alcun modo il provvedimento impugnato il quale si limita a dare atto di una cessazione che si è verificata *ex lege* e per la quale - in forza di quanto espressamente previsto all'art. 34 – non era neppure necessaria, da parte dell'ente affidante, la comunicazione dell'avvio del procedimento e l'adozione di una deliberazione.

29. Il sesto motivo è volto a censurare l'illegittimità del provvedimento

nella parte in cui prevede l'adozione di un'ordinanza contingibile e urgente ai sensi dell'art. 191 d.lgs. n. 152/2006 per garantire la prosecuzione temporanea del servizio di igiene urbana: ad avviso della ricorrente non sussisterebbero i presupposti di un rischio immediato per la salute o l'ambiente che giustificano l'uso di poteri *extra ordinem*; inoltre, da un lato, dichiarare cessato il contratto con effetto retroattivo e, dall'altro, riconoscere la necessità di garantire la continuità del servizio, paleserebbe il vizio di eccesso di potere per sviamento di potere.

30. La censura è inammissibile per carenza di interesse.

Stante la legittimità della dichiarazione di cessazione *ipso iure* degli effetti dell'affidamento, la decisione dell'amministrazione comunale di assicurare, con un'ordinanza contingibile e urgente, nelle more dell'espletamento della procedura di evidenza pubblica, la prosecuzione nella gestione del servizio è priva di lesività per la ricorrente.

31. La reiezione dei motivi di ricorso comporta anche il rigetto dell'istanza risarcitoria.

32. Il primo ricorso per motivi aggiunti è volto a censurare la legittimità dell'ordinanza n. 4/2024 con cui il Sindaco di Lodi ha ordinato, in via urgente, alla Aprica s.p.a. di effettuare i servizi di igiene urbana in virtù del contratto siglato tra Comune di Lodi e la Astem s.p.a. in data 28/05/2001, per un periodo di sei mesi.

33. Con il terzo ricorso per motivi aggiunti viene domandato l'annullamento dell'ordinanza contingibile e urgente n. 8 del 30.12.2024 il Sindaco di Lodi ha ordinato, in via temporanea ed urgente, alla Aprica s.p.a. di effettuare i servizi di igiene urbana in virtù del contratto siglato tra Comune di Lodi ed Astem S.p.A. in data 28.5.2001, per un ulteriore periodo di sei mesi.

34. Come eccepito alle parti nel corso dell'udienza, ai sensi dell'art. 73,

c. 3 cod.proc.amm., i due ricorsi sono improcedibili per sopravvenuta per carenza di interesse.

In disparte i dubbi sulla sussistenza ab origine di un interesse alla caducazione di atti che hanno comunque consentito alla ricorrente di svolgere il servizio, un interesse alla decisione dei ricorsi è comunque venuto meno in conseguenza dell'esaurirsi degli effetti dei provvedimenti impugnati.

Né sussiste un interesse ai fini risarcitori dal momento che non è stato fornito alcun elemento di prova di un danno derivante da atti che hanno, anzi, consentito alla ricorrente di continuare a svolgere il servizio.

35. Il secondo ricorso per motivi aggiunti ha ad oggetto la determinazione dirigenziale n. 1062 adottata il 27.9.2024 con cui il Comune di Lodi ha determinato l'assunzione dell'impegno di spesa di euro 6.677.167,20 compresa IVA, a favore della Aprica s.p.a., per coprire i costi del servizio di igiene urbana dal 1.1.2025 al 31.12.2025.

36. Come eccepito ai sensi dell'art. 73, c. 3, cod.proc.amm., il ricorso è inammissibile per carenza di interesse dal momento che l'atto impugnato è privo di carattere lesivo, limitandosi ad assicurare la necessaria copertura finanziaria dei servizi resi dalla ricorrente nell'anno 2025.

37. Il quarto ricorso per motivi aggiunti ha ad oggetto la delibera di consiglio comunale n. 54 del 10/06/2025 con cui è stata approvata la relazione ai sensi dell'art. 14 d.lgs. n. 201/2022 per la predisposizione di una gara pubblica per affidare il servizio di igiene urbana e le determine nn. 744 e 745 del 3.7.2025 di recepimento dell'accordo tra la Aprica e il Comune di svolgimento del servizio per un'ulteriore annualità, nell'ipotesi in cui, in caso di accoglimento del ricorso principale e dei motivi aggiunti, dovessero ritenersi ostative alla prosecuzione degli effetti del contratto di servizio originario.

38. Come eccepito dalla difesa dell'amministrazione resistente il ricorso è inammissibile.

Nella parte in cui ha ad oggetto la delibera n. 54, il ricorso è inammissibile per la natura endoprocedimentale dell'atto.

Nella parte in cui ha ad oggetto le determine nn. 744 e 745 del 3.7.2025 il ricorso è inammissibile per assenza di lesività dei due atti.

D'altro canto è stata la stessa ricorrente ad avere affermato la sussistenza di un interesse al gravame solo per l'ipotesi in cui le determine siano ritenute di ostacolo alla prosecuzione del servizio: ostacolo alla prosecuzione del servizio non risiede nelle due determine bensì nella previsione dettata all'art. 34, comma 22, ultimo periodo, d.l. 18.10.2012 n. 179.

39. Per le ragioni esposte il ricorso introduttivo è infondato e deve essere, pertanto, respinto. Il primo e il terzo ricorso per motivi aggiunti sono improcedibili; il secondo e il quarto ricorso per motivi aggiunti sono inammissibili.

40. Le spese seguono la soccombenza e si liquidano in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando

estromette dal giudizio i Ministeri dell'interno, dell'ambiente e della sicurezza energetica e della salute;

respinge il ricorso introduttivo;

dichiara improcedibili il primo e il terzo ricorso per motivi aggiunti;

dichiara inammissibile il secondo e il quarto ricorso per motivi aggiunti.

Condanna la ricorrente al pagamento delle spese di giudizio, a favore del Comune di Lodi, che liquida in euro 5.000,00 (cinquemila/00), oltre

oneri di legge. Spese compensate nei confronti dei Ministeri.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 12 novembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Gabriele Nunziata, Presidente

Silvia Cattaneo, Consigliere, Estensore

Valentina Caccamo, Primo Referendario

**L'ESTENSORE**

**Silvia Cattaneo**

**IL PRESIDENTE**

**Gabriele Nunziata**

**IL SEGRETARIO**