

Publicato il 29/05/2026

N. 00287/2026 REG.PROV.COLL.  
N. 00035/2026 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 l' Abruzzo**

**sezione staccata di Pescara (Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 35 del 2026, proposto da Società Pulchra Ambiente S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG B9EA8BF173, rappresentata e difesa dall'avvocato Lorenzo Passeri Mencucci, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

Agir - Autorità Gestione Integrata Rifiuti Urbani Regione Abruzzo, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Fausto Troilo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Comune di Scerni, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Gianni Di Stefano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*nei confronti*

Eco.Lan. S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata

e difesa dagli avvocati Maurizio Piero Zoppolato, Alexandra Marrazzo, con domicilio eletto presso lo studio Maurizio Piero Zoppolato in Milano, via Dante, n. 16;

*per l'annullamento*

- della Determinazione direttoriale n. 24 del 16/01/2026 dell'AGIR (Autorità di Gestione Integrata dei Rifiuti) di rettifica (per quanto concerne la data di avvio del servizio) della precedente Determinazione direttoriale n. 13 del 12/01/2026 recante “ Affidamento diretto dei "Servizi Municipali di Igiene Urbana del Comune di Scerni (CH)" per la durata di mesi 2 (due) (01.02.2026 - 15.03.2026) con eventuale opzione di proroga per un periodo tale da non superare i limiti dell'affidamento diretto di cui all'art. 50, comma 1), lett. b) del D.lgs 36/2023, a favore dell'operatore economico Ecolan SpA (CIG: B9EA8BF173) e di cessazione del servizio da parte della società Pulchra Ambiente spa;

nonché di ogni atto prodromico, consequenziale e comunque connesso ed in particolare:

- della Determinazione Direttoriale AGIR n. 13 del 12.01.2026 anch'essa di affidamento diretto del medesimo servizio municipale di igiene urbana del Comune di Scerni in favore di Ecolan S.p.A. per una durata bimestrale prorogabile per pari periodo, ma con decorrenza dal 15/01/2026;

- della Determina a contrarre n. 353 del 30.12.2025 del Responsabile del Settore Tecnico del Comune di Scerni, avente ad oggetto “affidamento del servizio integrato di raccolta porta a porta, trasporto e trattamento dei rifiuti solidi urbani, servizio di spazzamento stradale e altri accessori determina a contrarre e impegno di spesa di €.65.357,07 periodo 15.01.2026-15.03.2026”;

- della Deliberazione della Giunta Comunale di Scerni n. 107 del 18.12.2025, avente ad oggetto “affidamento in house della gestione dei servizi integrati di

igiene urbana approvazione relazioni ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. n. 175/2016, dell'art. 14 e dell'art. 17 del d.lgs. n. 201/2022”;

- della Deliberazione della Giunta Comunale di Scerni n. 93 del 18.11.2025, richiamata nei precedenti atti, avente ad oggetto “gestione del servizio di igiene urbana - scelta del modello dell'in house providing approvazione della proposta progettuale rimessa dalla società pubblica Eco.Lan Spa - atto di indirizzo per i consequenziali adempimenti”;

- del “Regolamento di disciplina della gestione delle gare “ponte” indette da AGIR nelle more dell'affidamento d'ambito”, approvato con deliberazione dell'assemblea dell'AGIR del 30 settembre 2022;

- *si opus sit* della nota del Comune di Scerni prot. n. 261 del 13.01.2026, trasmessa a mezzo PEC in pari data, con cui si comunica alla ricorrente la cessazione del servizio di igiene urbana alla data del 15.01.2026;

- della determinazione n. 349 del 30-12-2025 nella parte in cui prevede una durata della proroga della gestione del servizio da parte della società Pulchra concessa “esclusivamente a consentire il corretto passaggio del personale alla subentrante ECOLAN spa nel rispetto dei termini contrattuali e lo sgombero delle attrezzature della società uscente”.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Agir - Autorità Gestione Integrata Rifiuti Urbani Regione Abruzzo, della società Eco.Lan. S.p.A. e del Comune di Scerni;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 maggio 2026 il dott. Giovanni Giardino 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 determinazione del Settore tecnico n. 353 del 30.12.2025 il Comune di Scerni, nelle more del perfezionamento dell'iter procedurale volto all'acquisto di una partecipazione nella Società Eco.Lan. S.p.A. ai sensi degli artt. 7 e 8 del D.L.vo 19 agosto 2016, n. 175 per il successivo affidamento in house a detta società del ciclo integrato dei servizi di igiene urbana, deliberava di procedere all'affidamento diretto del servizio di gestione integrata dei rifiuti alla società Ecolan S.p.A. ai sensi dell'art. 50, comma 1, lettera b), del D. Lgs. n. 36/2023, mediante il ricorso all'A.G.I.R. per il servizio di committenza, per un periodo di due mesi (con decorrenza dal 15.01.2026), con opzione di proroga per un periodo di pari durata.

Sulla base di detta determinazione l'A.G.I.R. procedeva all'affidamento del servizio con Determinazione n. 13 del 12.01.2026, successivamente rettificata con determinazione n. 24 del 16/01/2026.

2.- Con il ricorso in esame la società Pulchra Ambiente S.r.l., premesso di essere gestore in proroga del servizio di igiene urbana nel Comune di Scerni sino al 31.12.2025, ha adito l'intestato Tribunale per l'annullamento, previa sospensiva, degli atti innanzi indicati.

La ricorrente lamenta l'illegittimità della scelta di affidare in via diretta il servizio in questione alla società Ecolan S.p.A. impedendo così alla stessa di poter partecipare ad una gara pubblica per l'acquisizione di un servizio pubblico essenziale che ha gestito e gestisce con comprovata efficienza.

3.- Il gravame è affidato alla denuncia delle seguenti articolate doglianze:

*“1. Violazione e falsa applicazione degli artt. 6 e 14 del D.Lgs. n. 201/2022; Eccesso di potere per sviamento dal fine pubblico; Eccesso di potere per difetto di istruttoria ed erroneità dei presupposti.*

*2. Violazione e falsa applicazione dell'art. 14 comma 2 D.Lgs. n. 201/2022;*

*Violazione e falsa applicazione dell'art. 3 della l. n. 241/90 per carente e/o insufficiente motivazione con riferimento a quanto prescritto dall'art. 14 comma 2 del D.Lgs. n. 201/2022.*

*3. Violazione e falsa applicazione dell'art. 16 comma 3 bis D.Lgs. n. 175/2016; Eccesso di potere per sviamento dal fine pubblico; eccesso di potere per difetto di istruttoria ed erroneità dei presupposti.*

*4. Violazione e falsa applicazione dell'art. 204 D.Lgs. n. 152/2006; Violazione e falsa applicazione dell'art. 17 commi 10, 13, 14 e 14 ter della L.r. n. 36/2013; Difetto di competenza dell'amministrazione comunale; Eccesso di potere per sviamento dal fine pubblico, Eccesso di potere per travisamento dei fatti ed erroneità dei presupposti; illogicità ed irragionevolezza'.*

4.- Si sono costituite per resistere al ricorso l'A.G.I.R. - Autorità di Gestione Integrata Rifiuti Abruzzo, il Comune di Scerni e la controinteressata società Ecolan S.p.A. contestando sia l'esposizione di fatto che le censure *ex adverso* svolte e concludendo per il rigetto del ricorso in quanto privo di merito di fondatezza.

5.- All'udienza camerale del 13 febbraio 2026, su consenso di tutte le parti, la trattazione dell'invocata misura cautelare della cautelare è stata abbinata all'udienza di merito, che è stata contestualmente fissata per il giorno 8 maggio 2026.

6.- In prossimità dell'udienza di trattazione del ricorso le parti hanno depositato memorie e repliche ex art. 73 c.p.a. riportandosi alle conclusioni già rassegnate nei rispettivi atti difensivi e chiedendone l'integrale accoglimento.

7.- In particolare con memoria depositata il 23 aprile 2026 la società ricorrente, dato atto che l'affidamento disposto in favore della controinteressata società Eco.Lan. S.p.A. aveva cessato di produrre effetti, ha dichiarato di avere comunque interesse alla decisione sul ricorso a fini

risarcitori ex art. 34 comma 3 c.p.a. insistendo per l'accoglimento delle rassegnate conclusioni.

8.- Con memoria depositata il 24/04/2026 la controinteressata ha eccepito la sopravvenuta improcedibilità del ricorso per non avere la ricorrente impugnato la determinazione n. 65 del 12 marzo 2026, con cui l'Ente civico resistente ha prorogato per ulteriori tre mesi, dal 16 marzo 2026 fino al 15 giugno 2026, l'affidamento diretto del servizio in suo favore, nonché la delibera C.C. n. 2/2026 del 28 gennaio 2026 con cui il Comune di Scerni ha proceduto all'acquisizione della partecipazione societaria nella società Eco.Lan. e, contestualmente, ad affidare in house la gestione integrata del servizio di igiene urbana per la durata di dieci anni, e ad approvare le relazioni illustrative delle ragioni per l'affidamento in house del servizio di igiene comunale alla predetta società.

9.- All'udienza pubblica del 12 maggio 2026, al termine della discussione, la causa è stata introitata per la decisione.

10.- Può prescindersi, per ragioni di economia processuale, dall'esame della eccezione di sopravvenuta improcedibilità del gravame formulata dalla controinteressata, stante l'infondatezza nel merito del ricorso per le ragioni appresso specificate.

10.1.- I primi due motivi vanno esaminati congiuntamente per ragioni logiche e di connessione.

Secondo la tesi della ricorrente, articolata nella prima censura, l'affidamento diretto in favore della società Eco.Lan. S.p.A. violerebbe l'art. 14 del D.Lgs. n. 201/2022 che individua modelli tipici per la gestione dei servizi **pubblici** locali, sicché l'affidamento sarebbe dovuto avvenire mediante una procedura ad evidenza pubblica da svolgersi secondo la disciplina in materia di **contratti pubblici**.

L'assunto è privo di pregio giuridico.

Il decreto legislativo n. 201 del 2022 è stato emanato in conformità agli impegni assunti nel PNRR e in attuazione della delega contenuta nell'art. 8 della Legge 5 agosto 2022, n. 118 (legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021), al fine di operare un complessivo riordino della disciplina dei servizi **pubblici** di interesse economico a livello locale e rafforzare il principio della concorrenza e la qualità dei servizi, mediante disposizioni che integrano le normative di settore.

L'art. 14, comma 1, del D.Lgs. n. 201 del 2022 stabilisce le diverse modalità di gestione dei servizi **pubblici** locali di rilevanza economica cui possono ricorrere gli enti locali, ovvero:

- a) affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica, secondo le modalità previste dall'art. 15, nel rispetto del diritto dell'Unione europea;
- b) affidamento a società mista, secondo le modalità previste dall'art. 16, nel rispetto del diritto dell'Unione europea;
- c) affidamento a società in house, nei limiti fissati dal diritto dell'Unione europea, secondo le modalità previste dall'art. 17;
- d) limitatamente ai servizi diversi da quelli a rete, gestione in economia o mediante aziende speciali di cui all'art. 114 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al D.Lgs. n. 267 del 2000.

La disposizione sopra richiamata disciplina le “modalità ordinarie” di affidamento dei servizi **pubblici** locali di rilevanza economica e non limita il potere discrezionale dell'ente locale di procedere ad affidamenti diretti, purché adeguatamente motivati in ragione dell'urgenza e della temporaneità dell'affidamento, sulla base della normativa posta dal codice dei **contratti pubblici**.

L'affidamento “straordinario” può quindi essere disposto al fine esclusivo di

evitare soluzioni di continuità nell'erogazione del servizio nelle more dell'affidamento a regime secondo uno dei modelli gestionali indicati dalla norma e di assicurare il rispetto delle esigenze delle comunità di riferimento e la soddisfazione dei bisogni dei cittadini e degli utenti, come fissati dall'art. 3 del D.Lgs. n. 201/2022.

In buona sostanza, la specifica disciplina dei servizi **pubblici** locali di rilevanza economica va letta e interpretata in combinato disposto con la normativa generale sugli appalti che contempla la possibilità di procedere all'affidamento diretto ex art. 50, comma 1, lett. b), del D.Lgs. n. 36/2023 in caso di importo inferiore alla soglia di € 140.000,00.

Nel caso di specie, l'Amministrazione, al fine di garantire la continuità del servizio di igiene urbana, ha adeguatamente motivato la propria scelta sia in relazione alla volontà di voler affidare a regime il servizio di igiene urbana secondo il modello dell'*in house providing* mediante il richiamo alla Delibera di Giunta Comunale n. 93 del 18.11.2025, sia in relazione alla necessità di affidare in via diretta il servizio alla società Eco.Lan. S.p.A nelle more della definizione dell'iter procedurale volto all'acquisizione delle quote della società per il successivo affidamento alla medesima del servizio.

Tale scelta risulta legittima e ragionevole tenuto conto altresì della specificità del caso di specie in cui il contratto d'appalto stipulato con la ricorrente era in scadenza il 31.12.2025 e, stante le pregresse proroghe, non poteva più ulteriormente essere prorogato.

L'inapplicabilità al caso in questione della previsione normativa dell'art. 14, comma 1, del D.Lgs. n. 201 del 2022 determina, conseguentemente, l'infondatezza anche la seconda censura con cui viene postulata l'illegittimità dell'affidamento per non essere stata predisposta la relazione valutativa prescritta dai commi 2 e 3 della norma in argomento.

10.2.- Con il terzo motivo la ricorrente lamenta che l'affidamento in favore della società Eco.Lan. S.p.A. sarebbe avvenuto in assenza dei presupposti richiesti dall'art. 16, commi 3 e 3 bis del D.Lgs. n. 175/2016 in quanto non sarebbero stati verificati i presupposti necessari a consentire ad una società in house di ricevere affidamenti da parte di terzi, quale il Comune di Scerni, ovvero: 1) il limite di fatturato (il valore dell'affidamento, sommato agli altri ricavi ottenuti dal mercato, non deve superare la soglia del 20% del fatturato totale della società in house); 2) le economie di scala o efficienze (l'attività rivolta al mercato deve essere strumentale a ottenere economie di scala o efficienze per l'attività principale).

Anche tale doglianza deve essere respinta atteso che il richiamo alla norma in questione risulta inconferente al caso di specie.

Difatti l'art. 16 del D.Lgs. n. 175/2016 individua i presupposti e le condizioni che rendono legittimi gli affidamenti diretti di **contratti pubblici** ricevuti dalle società in house dalle Amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo (cfr. comma 1), mentre nel caso in esame l'affidamento in favore della controinteressata è avvenuto non sul presupposto che la società Eco.Lan. fosse, alla data dell'affidamento, una società in house del Comune, ma in ragione della circostanza che detta società fosse un soggetto terzo operante nel settore che si è resa disponibile a gestire nell'immediatezza, e nello specifico a decorrere dal 15/01/2026, il servizio di igiene urbana in via del tutto provvisoria.

Ad ogni modo deve rilevarsi che sussiste, come documentato dalla difesa comunale, la condizione stabilita dal comma 3 dell'art. 16 cit. atteso che l'importo del servizio è pari ad € 59.415,52 e che la società Ecolan S.p.A. ha un fatturato totale medio di oltre € 30.000.000,00, di talché il valore del servizio è ben al di sotto della soglia del 20%.

L'ulteriore condizione posta dal comma 3-bis non assume rilevanza nella fattispecie in esame, tenuto conto che il conseguimento di economie di scala o di altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale operano solo nel caso in cui la produzione aggiuntiva superi il limite di fatturato del 20%.

10.3.- Da ultimo è da respingere anche il quarto motivo con cui la ricorrente deduce che i provvedimenti impugnati sarebbero altresì illegittimi per violazione della disciplina inerente al regime transitorio previsto per la realizzazione del gestore unico d'ambito, che vieterebbe qualsiasi attività di affidamento dei servizi di igiene urbana a livello comunale nelle more dell'affidamento del servizio ad un gestore unico d'ambito, e per il difetto di competenza dell'Amministrazione comunale.

Ai sensi dei commi 13 e 14 dell'art. 17 della L.R. n. 36/2013, a seguito della comunicazione della effettiva organizzazione ed operatività dell'articolazione organica dell'A.G.I.R., avvenuta a far data dal giorno 01/10/2022, è fatto divieto ai Comuni di indire nuove procedure di gara per l'affidamento dei servizi di spazzamento, raccolta e trasporto rifiuti e di aggiudicare in via provvisoria gare ad evidenza pubblica per l'affidamento di detti servizi.

Peraltro i Comuni, ai sensi del comma 1 del medesimo art. 17, sono tenuti ad assicurare l'integrale e regolare prosecuzione delle attività di gestione dei servizi **pubblici** locali sino all'istituzione ed all'organizzazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti da parte dell'A.G.I.R..

*Ai sensi del comma 14 ter dell'art. 17 “Nelle more dell'approvazione del PdA di cui all'articolo 15 e degli affidamenti ai nuovi gestori del servizio di gestione integrata dei rifiuti ai sensi del comma 10 del presente articolo, i Comuni, nei limiti e con le modalita' previsti dalla normativa comunitaria e nazionale, adottano tutte le iniziative necessarie ad assicurare la regolare prosecuzione del servizio secondo quanto previsto al comma 1 del presente articolo, anche adeguando i contratti in essere alle previsioni del decreto legislativo*

*23 dicembre 2022, n. 201 (Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica) e alle direttive dell'Autorita' di regolazione per energia, reti e ambiente*".

Quindi, alla luce del quadro normativo sopra richiamato, se da un lato agli enti locali è precluso di indire autonomamente nuove gare in quanto la legge regionale attribuisce all'A.G.I.R., quale ente rappresentativo di tutti i comuni dell'ATO Abruzzo, l'affidamento per la gestione ed erogazione dei servizi di gestione integrata dei rifiuti urbani, ai sensi dell'articolo 202 del D.Lgs. n.152/2006, dall'altro, al fine di evitare soluzioni di continuità nell'erogazione del servizio, i Comuni ben possono procedere ad affidamenti temporanei tramite la stipulazione di un "contratto ponte" avvalendosi dell'intervento dell'A.G.I.R..

A tal fine, ai sensi del combinato disposto dall'art. 6 comma 3 e dall'art.17, commi 13 e 14, della L.R. n.36/2013, l'A.G.I.R. ha adottato il "*Regolamento di disciplina della gestione delle gare "ponte" indette da AGIR nelle more dell'affidamento d'ambito*", ove viene chiaramente precisato che nelle more dell'affidamento del servizio integrato nell'intero ambito (o sub-ambito) è precluso ai comuni di indire e/o aggiudicare provvisoriamente procedure ad evidenza pubblica per il servizio di gestione dei rifiuti, sicché l'esercizio delle funzioni degli enti locali avviene per il tramite dell'A.G.I.R..

Né tantomeno può ritenersi che l'art. 204 del D.Lgs. n.152/2006 consenta una prosecuzione *sine die* delle gestioni in corso, come pretenderebbe la ricorrente, in quanto questo approccio ermeneutico si pone in aperto contrasto con i principi e le regole in materia di **contratti pubblici**.

Pertanto, nel caso di specie, accertata la scadenza definitiva del contratto stipulato con il gestore uscente al 31.01.2026, termine così stabilito a seguito di rinnovo e proroga tecnica e, quindi, non ulteriormente prorogabile, l'Amministrazione ha correttamente disposto l'affidamento diretto del

servizio in via del tutto temporanea in favore della società Eco.Lan. nel pieno rispetto del Regolamento approvato con deliberazione dell'assemblea dell'A.G.I.R. del 30 settembre 2022 e delle disposizioni di cui all'art. 17 commi 13 e 14 della L.R. n.36/2013.

11.- Conclusivamente, alla luce delle esposte considerazioni, il ricorso deve essere respinto.

12.- Le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate nella misura indicata in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo sezione staccata di Pescara (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge nei sensi di cui in motivazione.

Condanna la ricorrente al pagamento in favore dell'A.G.I.R., del Comune di Scerni e della società Eco.Lan. S.p.A. delle spese di lite che liquida nella misura di euro 1.000,00 (mille/00), oltre accessori di legge, nei confronti di ciascuna parte costituita.

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

Così deciso in Pescara nella camera di consiglio del giorno 12 maggio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Paolo Passoni, Presidente

Silvio Lomazzi, Consigliere

Giovanni Giardino, Primo Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Giovanni Giardino**

**IL PRESIDENTE**  
**Paolo Passoni**

## IL SEGRETARIO