Pubblicato il 13/03/2026

N. 02057 /2026 REG.PROV.COLL.
N. 02431/2024 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2431 del 2024, proposto dalla Àncora Servizi Società cooperativa Sociale, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Giuseppe Caia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia,

contro

il Comune di Carpineti, in persona del Sindaco *pro tempore*, e l'Unione Montana dei Comuni dell'Appennino Reggiano, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'avvocato Paolo Coli, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, Viale Bruno Buozzi, n. 87, e digitale come da PEC da Registri di Giustizia,

nei confronti

- dell'Azienda speciale consortile Teatro Appennino, in persona del legale rappresentate *pro tempore*, non costituita in giudizio;

- dell'ASP "Don Cavalletti", in persona del legale rappresentate *pro tempore*, non costituita in giudizio;
- del Comune di Casina, nella persona del Sindaco *pro tempore*, non costituito in giudizio;
- del Comune di Castelnovo ne' Monti**,** in persona del Sindaco *pro tempore*, non costituito in giudizio;
- del Comune di Toano, in persona del Sindaco *pro tempore*, non costituito in giudizio;
- del Comune di Ventasso, in persona del Sindaco *pro tempore*, non costituito in giudizio;
- del Comune di Vetto, in persona del Sindaco *pro tempore*, non costituito in giudizio;
- del Comune di Villa Minozzo, in persona del Sindaco *pro tempore*, non costituito in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia Romagna-Parma, Sezione I, 13 dicembre 2023, n. 354, resa tra le parti, non notificata e concernente i provvedimenti di affidamento *in house providing* della gestione delle strutture e del servizio di Casa Protetta all'ASC Teatro Appennino.

Visto il ricorso in appello e relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione del Comune di Carpineti e dell'Unione Montana dei Comuni dell'Appennino Reggiano;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 5 marzo 2026, il consigliere Luca Di Raimondo e viste le conclusioni delle parti come in atti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Oggetto del presente giudizio è la verifica della legittimità dei provvedimenti con cui è stato disposto l'affidamento *in house providing* della gestione delle strutture e del servizio di Casa Protetta all'ASC Teatro Appennino.

2. Nel giudizio di primo grado dinanzi al Tar Emilia Romagna-Parma, la Àncora Servizi Società cooperativa Sociale (di seguito anche "*Àncora*") - società che gestisce strutture e servizi nei settori socioassistenziali e sociosanitari, alcuni dei quali forniti in regime di accreditamento, ai sensi della legge 8 novembre 2000, n. 328, e della legge regionale dell'Emilia-Romagna 12 marzo 2003, n. 2, nell'ambito territoriale di competenza dell'Unione Montana dei Comuni dell'Appennino Reggiano (di seguito anche "*Unione Montana*") - ha chiesto l'annullamento, previa istanza cautelare, di una serie di provvedimenti con i quali le Amministrazioni pubbliche a vario titolo coinvolte hanno stabilito di procedere all'internalizzazione dei servizi socioassistenziali e sociosanitari svolti presso la Casa Protetta e il Centro Diurno dell'Azienda Pubblica di Servizi alla Persona "Don Cavalletti" (di seguito anche "*ASP*"), fino ad allora affidati dall'Unione Montana congiuntamente alla ASP (Nucleo A), in forma diretta, e alla Àncora (Nucleo B), in forza di provvedimenti di accreditamento definitivi succedutisi nel tempo e il cui termine finale era previsto per il 31 dicembre 2022.

In seguito alla trasformazione delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza "Pio Istituto Don Cavalletti" e "Pio Istituto Don Beretti" di Carpineti, con deliberazione della Giunta Regionale dell'Emilia Romagna n. 1064 del 16 luglio 2008, è stata costituita la ASP, i cui soci, appartenenti all'Unione Montana, sono i Comuni di Carpineti, di Casina, di Castelnovo ne'Monti, di Toano, di Ventasso, di Vetto e di Villa Minozzo, che hanno conferito all'Unione Montana le funzioni di progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali e di erogazione delle relative prestazioni in favore dei cittadini con convenzione *ex* articolo 30 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

In esecuzione di un accordo di programma del 2015, gli stessi Comuni hanno previsto la scissione della Co.Ge.Lo.R. S.r.l., società della quale erano soci, in due distinte società, una delle quali è stata trasformata in Azienda Speciale Consortile, ente strumentale del Comune di Castelnovo né Monti e dell'Unione Montana dei Comuni dell'Appennino Reggiano, con la denominazione di Azienda Speciale Consortile "Teatro Appennino" (di seguito anche "*ASC*").

Risulta dal fascicolo di primo grado che la Àncora, venuta a conoscenza che l'assemblea degli stessi Comuni soci della ASP aveva espresso l'orientamento di procedere all'estinzione dell'ente e di affidare la gestione delle strutture e del servizio della Casa Protetta alla ASC con lo strumento dell'*in house providing*, ha chiesto di partecipare al procedimento, facendo pervenire proprie osservazioni critiche al riguardo, con le quali ha espresso le proprie riserve sull'operazione.

Con delibera consiliare n. 58 del 5 ottobre 2022, impugnata col ricorso introduttivo dinanzi al Tar, il Comune di Carpineti ha approvato lo schema di contratto con gli altri enti locali interessati, con l'Unione Montana, la ASC e la ASP e con il quale è stato disposto l'affidamento *in house* della gestione della Casa Protetta alla ASC a far data dal 1° gennaio 2023, data di scadenza dell'accreditamento della Àncora , e l'avvio del procedimento di liquidazione e successiva estinzione della stessa ASP.

Con deliberazione n. 89 del 14 ottobre 2022, pure impugnata dinanzi al primo giudice, la Giunta dell'Unione Montana ha approvato lo schema di accordo in questione ai sensi dell'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e dell'articolo 5 del decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50.

Sono seguiti ulteriori provvedimenti (deliberazione della Giunta dell'Unione Montana n. 127 del 5 dicembre 2022, determinazioni del Dirigente Responsabile del Settore Servizi Sociali ed Educativi dell'Unione Montana n. 566 del 6 dicembre 2022 e n. 645 del 23 dicembre 2022, determinazione n. 16 del 31 gennaio 2023 del Dirigente Settore Servizi Sociali ed Educativi dell'Unione Montana, il contratto di servizio sottoscritto

nelle more tra la ASC, l'Unione Montana dei Comuni e l'Azienda Unità Sanitaria Locale di Reggio Emilia, verbali di modifica dello Statuto dell'ASC) per l'annullamento dei quali la Àncora ha proposto due ricorsi per motivi aggiunti.

3. Con sentenza 13 dicembre 2023, n. 354, il Tribunale territoriale ha dichiarato inammissibile il ricorso introduttivo per carenza di interesse, avendo ad oggetto atti non dotati di forza immediatamente lesiva, e respinto i ricorsi per motivi aggiunti, ritenendoli infondati.

4. Con atto notificato il 12 marzo 2024 e depositato il 22 marzo successivo, la Àncora ha impugnato, chiedendone la riforma, la citata decisione di prime cure, affidando il gravame a quattro motivi, con i quali, anche in chiave critica della decisione del Tar, ripropone le censure dedotte dinanzi al primo giudice, lamentando:

"*1. ERROR IN IUDICANDO - INCOMPETENZA E VIOLAZIONE DI LEGGE – DIFETTO DI COMPETENZA DEGLI ORGANI PROCEDENTI CON CONSEGUENTE VIOLAZIONE DELLE GARANZIE PROCEDIMENTALI PREVISTE DALLA LEGGE – VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 7 DELLA LEGGE N. 241 DEL 1990 – VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 38 DELLA LEGGE REG. E-R N. 2/2003 E DELLE DELIBERE DI ATTUAZIONE DELLA GIUNTA REGIONALE NN. 772/2007 E 514/2009 SS.MM.II.*": la sentenza sarebbe da riformare perché il Tribunale territoriale avrebbe omesso di considerare l'inversione dei ruoli e delle competenze realizzata con i provvedimenti impugnati, rispetto ai quali l'Assemblea dei Soci dell'ASP avrebbe individuato la soluzione organizzativa del servizio per cui è causa prima di attendere che si pronunciassero gli organi politici dei Comuni e dell'Unione e i Dirigenti competenti, con conseguente esclusione dai procedimenti, di programmazione e decisione sulla forma di gestione dei servizi, di soggetti ai quali la legge attribuisce espressamente un diritto di partecipare, come l'appellante nella veste di operatore economico uscente;

"*2. ERROR IN IUDICANDO - SULLA ERRONEA DICHIARAZIONE DI INAMMISSIBILITÀ DELL'IMPUGNAZIONE DELLA DELIBERA DEL CONSIGLIO COMUNALE DI CARPINETI N. 58 DEL 5 OTTOBRE 2022 E DELLA DELIBERA DELLA GIUNTA DELL'UNIONE MONTANA N. 89 DEL 14 OTTOBRE 2022.*": da un secondo profilo, il primo giudice avrebbe erroneamente ritenuto inammissibile il ricorso introduttivo, perché avente ad oggetto atti endoprocedimentali privi di forza lesiva, laddove si tratterebbe di provvedimenti, ancorché non finali, che sono indissolubilmente connessi a quelli conclusivi del procedimento;

"*3. ERROR IN IUDICANDO - TRAVISAMENTO NELLE MOTIVAZIONI CON LE QUALI VENGONO RESPINTE LE CENSURE FORMULATE NEL PRIMO RICORSO PER MOTIVI AGGIUNTI. ECCESSO DI POTERE – MANIFESTA IRRAGIONEVOLEZZA – DIFETTO DI ISTRUTTORIA – GRAVE TRAVISAMENTO DI FATTO SUI PRESUPPOSTI PER L'INVITO DIRETTO DI ASC "TEATRO APPENNINO" – MANIFESTA ILLEGITTIMITÀ DELLA CREAZIONE DI UN PATRIMONIO DESTINATO – POSSIBILE IMPATTO SULLE VALUTAZIONI DI SOSTENIBILITÀ FINANZIARIA DELLA GESTIONE.*": l'appellante sottopone a vaglio critico la sentenza impugnata anche nella parte in cui il Tar ha respinto il ricorso per motivi aggiunti, ritenendo sussistenti i presupposti per internalizzare il servizio, mentre non sarebbe stato adeguatamente verificato il "*fallimento del mercato*", legato solo alle difficoltà finanziarie della ASP e rispetto alle quali le relazioni commissionate sarebbero inattendibili proprio perché fornite su richiesta dello stesso ente, senza che fossero state analizzate ipotesi alternative;

"*4. ERROR IN IUDICANDO – SUL RIGETTO APODITTICO DEI MOTIVI DI PRIMO GRADO DI CUI AI SECONDI MOTIVI AGGIUNTI. VIOLAZIONE DEL D.LGS. 23 DICEMBRE 2022, N. 201 - VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 5 E 192 DEL D.LGS. 18 APRILE 2016, N. 50 – VIOLAZIONE DELL'ART. 17 DELLA DIRETTIVA 2014/23 UE.*": da una ulteriore angolazione, erroneamente il primo giudice avrebbe

ritenuto infondato il secondo ricorso per motivi aggiunti, considerando corretta e congruamente motivata la scelta di gestire tramite l'auto-produzione il servizio, con riguardo sia alla citata situazione di "*fallimento del mercato*", che ha indotto le Amministrazioni ad orientarsi per l'internalizzazione, sia alla congruità dell'offerta economica della ASC e dei benefici dell'affidamento diretto rispetto al ricorso al mercato, che, infine, all'illegittima creazione di un patrimonio destinato in favore della ASC per la gestione dell'immobile di proprietà del Comune di Carpineti presso cui eseguire il servizio.

5. Il Comune di Carpineti e l'Unione Montana si sono costituiti in giudizio con atti depositati rispettivamente il 6 giugno 2024 e il 17 ottobre 2025, tutte le parti costituite hanno prodotto memoria *ex* articolo 73 c.p.a. il 2° febbraio 2026 e replica il 10 e 12 febbraio 2026.

6. Il 26 febbraio 2028, il Comune di Carpineti ha depositato istanza di interruzione del processo, motivata sulla pubblicazione della delibera n. 240 in data 23 febbraio 2026, con la quale la Giunta della Regione Emilia Romagna ha approvato l'estinzione della ASP Don Cavalletti; all'udienza del 5 marzo 2026 la causa è passata in decisione.

7. Deve in primo luogo disporsi il rigetto della domanda di interruzione del giudizio, considerato che, come risulta dagli articoli 5 e 6 della delibera dell'Assemblea dei soci dell'ASP Don Cavalletti n. 5 del 3 giugno 2024 allegata alla delibera di Giunta regionale n. 240/2026, con cui è stata dichiarata l'estinzione della detta ASP, il successore a titolo universale in tutti i rapporti attivi e passivi della ASP estinta – salvo per quanto specificamente previsto in ordine al passaggio del personale della stessa alle dipendenze della ASC Teatro Appennino – è proprio il Comune di Carpineti, che è già costituito nel presente giudizio, sicché non sussistono le esigenze di integrazione del contraddittorio cui l'interruzione dovrebbe essere strumentale.

Né assume rilevanza, rispetto alle conclusioni sopra raggiunte, la circostanza che l'ASP non si fosse costituita nel presente giudizio d'appello, essendo pacifico che la

riassunzione del processo interrotto ha la funzione di consentire la ripresa del giudizio nello stato in cui si trovava al momento dell'interruzione, sicché alcuna lesione del diritto di difesa è ipotizzabile in relazione ad attività che l'ente estinto in base a una propria libera scelta ha ritenuto di non porre in essere.

8. Ancora in via preliminare, va ricostruito l'esatto susseguirsi dei provvedimenti che emergono in rilievo nella vicenda per cui è causa, prima di esaminare i motivi di appello.

9. Dal fascicolo informatico risulta che alla data del 31 dicembre 2022:

- è scaduto l'accreditamento in favore di Àncora del servizio di Casa residenza per anziani non autosufficienti presso la struttura "Don Cavalletti" e per il servizio di Centro Diurno, peraltro non più operante per ragioni di insostenibilità finanziaria;
- sono scaduti la concessione all'appellante della disponibilità dei locali necessari per i servizi di Nucleo B e Centro Diurno, rilasciati ad ASP, e i contratti di servizio dei quali Àncora era titolare;
- l'autorizzazione al funzionamento del Nucleo B della Casa per anziani e del Centro Diurno e l'autorizzazione al funzionamento del Nucleo A sono state volturate, con atto non impugnato, in favore della ASC, concessionaria della struttura CRA "Don Cavalletti".

Dal 1° gennaio 2023, il servizio è gestito da ASC sulla base di accreditamento provvisorio disposto con deliberazione dell'Ufficio di Piano dell'Unione Montana n. 15132 del 23 dicembre 2022 e senza soluzione di continuità rispetto alla precedente gestione.

10. Passando all'esame dei motivi di gravame, con il primo mezzo del ricorso principale e del ricorso per motivi aggiunti in primo grado l'appellante ha lamentato l'incompetenza degli enti che hanno emanato gli atti impugnati per violazione dell'articolo 38 della legge regionale dell'Emilia Romagna 12 marzo 2023, n. 2, nella

lettura integrata con la d.G.r. n. 514 del 20 aprile 2009, e il mancato rispetto delle garanzie partecipative.

Più in particolare, in primo luogo viene dedotto che l'internalizzazione dei servizi socio-assistenziali e socio-sanitari per cui è causa sarebbe stata valutata come opzione preferibile in via anticipata dall'Assemblea dei soci della ASP "Don Cavalletti" con la deliberazione assembleare n. 6 del 1° giugno 2022 e solo successivamente formalizzata dai Comuni dell'Unione Montana, con la conseguenza che si sarebbe verificata un'illegittima anticipazione della soluzione organizzativa in una sede impropria e non legittimata, atteso che sarebbe stata violata la competenza affidata alla Giunta dell'Unione Montana dei Comuni dell'Appennino Reggiano.

In altre parole, l'ASP avrebbe potuto esprimere il proprio orientamento all'interno della procedura solo dopo che gli organi politici dei Comuni e dell'Unione e i dirigenti si fossero espressi o avessero avviato la procedura con chiara definizione delle linee di sviluppo.

10.1. Il motivo non può essere accolto.

Vale osservare al riguardo che l'Atto di Accordo, non impugnato, da cui originano i procedimenti che hanno condotto al presente contenzioso, è stato sottoscritto all'esito della deliberazione degli organi consigliari dei Comuni e dell'Unione ed ha deliberato un percorso senza alcuna anticipazione degli esiti, limitandosi a rimettere agli enti competenti la adozione dei provvedimenti finali a conclusione delle istruttorie relative, condotte in totale autonomia.

Correttamente da questo punto di vista il primo giudice ha stabilito che *"l'accreditamento diretto in house providing all'ASC "Teatro Appennino", infatti, è stato espressamente disposto dall'Unione Montana, attraverso il procedimento che ha visto coinvolti gli organi politico-amministrativi (Consiglio dell'Unione e Giunta dell'Unione) e gli uffici amministrativi (il Dirigente Responsabile de Settore Servizi Sociali ed Educativi dell'Unione Montana), conclusosi con la determinazione n. 645*

del 23 dicembre 2022, del Dirigente Responsabile del Settore Servizi Sociali ed Educativi dell'Unione Montana, con cui è stato disposto l'accreditamento provvisorio del servizio di Casa Residenza per Anziani non autosufficienti "Don Cavalletti" in favore dell'ASC<Teatro Appennino>", dovendosi ritenere che la deliberazione assembleare n. 6/2022, con la quale è stato espresso un "*orientamento favorevole all'ipotesi di estinzione dell'ASP Don Cavalletti e di affidamento del servizio di gestione in house di casa protetta all'ASC Teatro Appennino*" si atteggi, secondo il Tar, come "*atto privo di valore decisorio e/o vincolante per l'ulteriore corso del procedimento*".

10.3. Per quanto attiene alla lamentata omissione delle garanzie partecipative - osservandosi incidentalmente che non risulta violato l'obbligo di comunicazione di avvio del procedimento, avendo la società interessata formulato istanza di accesso agli atti, regolarmente riscontrata - rileva il Collegio che ogni rapporto tra l'appellante e l'ASP è stato definitivamente definito a far data 31 gennaio 2022 e che la nuova gestione del servizio rientra nell'ambito di scelte organizzative dell'Amministrazione con l'intento di autoprodurre il servizio, rispetto alle quali l'operatore economico uscente non risulta assistito da un interesse attuale e concreto a censurare le decisioni contestate (non a caso, la sentenza della sezione, 24 giugno 2021, n. 4836, citata dall'appellante riguarda una fattispecie diversa, in cui veniva lamentata non la scelta di internalizzare il servizio, ma quella di non concedere al privato una proroga del suo accreditamento, intendendosi affidare il servizio in via diretta alla ASP).

La doglianza è inammissibile, quanto alla lamentata, quale effetto di tale *modus procedendi,* violazione delle "*garanzie partecipative*", perché non censura specificamente i capi motivazionali con i quali il primo giudice, argomentando dalla posizione giuridica della società ricorrente e dalle norme di riferimento, ha escluso che l'istante avesse alcun titolo a partecipare al procedimento culminato nell'affidamento in favore della ASC Teatro Appennino.

Anche dal punto di punto di vista del merito la sentenza resiste alle contestazioni della Àncora, che risultano infondate.

Condivisibilmente il Tribunale territoriale ha stabilito al riguardo che "*l'affidamento diretto dei servizi secondo il modello dell'in house providing, realizzato nel caso di specie, richiede che siano rispettati i presupposti soggettivi ed oggettivi per la scelta di internalizzazione, non prevedendosi alcuna partecipazione dell'operatore uscente né di altri operatori economici*", venendo in rilievo un modello organizzativo che rimanda ad una "*scelta dell'Amministrazione alternativa a quella dell'in outsourcing, espressione del potere di autorganizzazione in ragione del quale, al fine di reperire determinati beni e servizi ovvero, come nel caso di specie, per erogare alla collettività prestazioni di pubblico servizio, l'Amministrazione si avvale di un ente strumentale distinto sul piano formale, ma privo di effettiva terzietà*", trattandosi di un istituto "*con portata evidentemente derogatoria del principio di concorrenza, ragion per cui si richiede il rispetto del requisito strutturale del "controllo analogo", di quello funzionale della destinazione dell'attività prevalente e di quello sostanziale della "partecipazione pubblica quasi totalitaria", nonché di un obbligo di motivazione rafforzato che dia conto del "fallimento del mercato", della congruità economica dell'offerta dell'affidatario e dei benefici per la collettività dell'opzione di internalizzazione*" e non trovando applicazione alla fattispecie "*le regole concorrenziali per la scelta del contraente, in ragione dell'assenza di effettiva terzietà tra soggetto affidatario e soggetto affidante, venendo in rilievo, sempre nel rispetto degli indicati presupposti applicativi, una scelta espressione del potere di autorganizzazione dell'Amministrazione, con esclusione del ricorso al mercato.*"

11. Con il secondo motivo di gravame, la società appellante lamenta l'erroneità della declaratoria di inammissibilità per difetto di interesse delle impugnazioni con riguardo alla deliberazione del Consiglio Comunale di Carpineti n. 58 del 5 ottobre 2022 e alla

deliberazione della Giunta dell'Unione Montana n. 89 del 14 ottobre 2022, atti ritenuti dal Tar privi di efficacia lesiva.

Anche da questa angolazione la decisione di prime cure sfugge alle critiche dell'appellante, nella misura in cui il Tar ha condivisibilmente ritenuto che "*detti atti non dispieghino un immediato effetto lesivo dell'interesse della ricorrente, avendo gli stessi funzione meramente prodromica rispetto all'affidamento del servizio in house providing*", trattandosi "*di deliberazioni concernenti la mera approvazione dello schema di accordo, che non esauriscono il procedimento volto all'internalizzazione della gestione delle strutture e dei servizi dell'ASP "Don Cavalletti", alle quali, infatti, sono seguiti ulteriori provvedimenti dell'Unione Montana, essi sì idonei a determinare quel risultato e perciò a produrre una lesione immediata e diretta alla sfera giuridica della ricorrente.*"

Va osservato, da un lato, che la stessa appellante non censura l'assunto del primo giudice secondo cui gli atti impugnati con il predetto ricorso erano atti meramente preparatori dell'operazione *in house providing* (come tali non lesivi e non impugnabili), e, per altro verso, che con i successivi motivi aggiunti le medesime censure sono state reiterate – in via derivata – nei confronti degli atti, questi sì lesivi e impugnabili, con essi gravati, così transitando su tali provvedimenti.

12. Con il terzo motivo, l'appellante deduce in primo luogo l'erroneità del rilievo del cosiddetto "*fallimento del mercato*" che giustifica il ricorso all'internalizzazione, riproponendo in questa sede le censure proposte in primo grado avverso la scelta di ricorrere al modello dell'*in house providing* per l'affidamento delle attività sanitarie per cui è processo, sotto il profilo di carenza della motivazione circa il ricorrere dei presupposti richiesti dall'articolo 192, comma 2, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, *ratione temporis* applicabile alla vicenda che occupa: segnatamente, le motivazioni alla base del mancato ricorso al mercato e l'indicazione dei benefici per la collettività che l'opzione prescelta comporta.

Il Tar ha correttamente premesso che la motivazione degli atti impugnati si riferisce in primo luogo a quelli cui rimandano *per relationem* (si tratta degli atti prodromici all'affidamento diretto del servizio in favore dell'ASC "Teatro Appennino"), rilevando poi, quanto al "*fallimento del mercato*", che "*dello stesso è ampiamente dato riscontro nella deliberazione del Consiglio del Comune di Carpineti del 5 ottobre 2022, nella deliberazione della Giunta dell'Unione Montana del 14 ottobre 2022 e nella deliberazione del Consiglio dell'Unione Montana del 19 ottobre 2022, ove è evidenziato che <in ragione della sempre più impellente necessità di provvedere a lavori di manutenzione, riqualificazione e rigenerazione dell'Immobile funzionali a garantire l'ottimale erogazione dei servizi di CRA e di CD, così come in ragione della analisi dei risultati di gestione, analisi che evidenzia la reiterazione di perdite anche significative, a carattere ingravescente, ASP ha da tempo dato corso a valutazioni preliminari e ad approfondimenti tecnici (funzionali al successivo, eventuale avvio dei relativi opportuni procedimenti) volti ad individuare, tra le possibili forme di gestione dei Servizi da garantire all'interno della struttura, compresa la forma allo stato in essere, quale possa risultare preferibile in termini di: (i) efficacia, efficienza, qualità, economicità del servizio; (ii) soddisfazione dell'utenza; (iii) concreta praticabilità operativa*>".

Non si tratta, dunque, del mero richiamo alla grave situazione finanziaria della ASP, ma di un'istruttoria completa, svolta anche con l'affidamento di incarichi esterni, che ha condotto all'esame di cinque relazioni tecniche e finanziarie che supportano le scelte operate, essendo irrilevante il soggetto pubblico che ha disposto la loro redazione e risultando decisiva la circostanza che, nel merito, non sono state formulate argomentazioni decisive per dimostrarne l'inattendibilità.

Il supporto derivante dal rinvio a tali approfondimenti istruttori demandati a soggetti terzi prima dell'Atto di Accordo ha dimostrato l'avvenuto esame delle tre soluzioni astrattamente possibili (mantenimento dell'erogazione dei servizi in via diretta, come

fatto fino a quel momento; completa apertura al mercato attraverso una gara pubblica; "internalizzazione" attraverso il modello dell'*in house*) ed è stata motivatamente individuata nell'auto-produzione quella più idonea ad assicurare il superamento del grave *deficit* finanziario e al tempo stesso ad assicurare il mantenimento del medesimo livello qualitativo dei servizi forniti alla collettività: a fronte di tale istruttoria, non risulta che l'appellante abbia svolto censure particolarmente incisive sull'adeguatezza, completezza attendibilità di tali conclusioni, limitandosi – come sopra accennato – ad affermazioni non dimostrate e a mettere genericamente in discussione l'imparzialità e affidabilità delle citate relazioni.

Allo stesso modo, non può essere condiviso l'assunto di parte appellante, secondo cui nel caso in esame sarebbe stata violata la d.G.r. n. 514/2019 in materia di invito diretto alla ASC, secondo la quale può esperirsi l'invito diretto in due casi, laddove sussistano i requisiti dell'*in house providing*, ovvero laddove, anche in assenza di tali requisiti, la programmazione abbia escluso la presenza di più soggetti in competizione tra loro.

A ben vedere, non risponde ad una corretta lettura del dato normativo la premessa su cui si regge l'impostazione dell'appellante, e cioè che l'attivazione di un affidamento *in house* presupponga necessariamente l'assoluta indisponibilità di altri operatori economici in grado di svolgere le prestazioni *de quibus*: in particolare, la delibera di Giunta Regionale n. 514 del 20 aprile 2009, che contiene la disciplina dell'affidamento e accreditamento dei servizi socio-assistenziali e socio-sanitari, al paragrafo 7.3.1 contempla l'indisponibilità sul mercato di operatori economici idonei alla gestione dei servizi quale ipotesi che può dar luogo ad affidamento diretto degli stessi in alternativa a quella della sussistenza dei presupposti di legge per l'affidamento *in house,* e non congiuntamente ad essa come sembra ritenere l'appellante.

Va quindi osservato che il primo giudice ha ritenuto correttamente che, nell'ambito del quadro normativo delineato dalla legge regionale dell'Emilia Romagna 12 marzo

2003, n. 2, la Giunta ha stabilito che l'invito diretto possa essere disposto laddove "*il servizio da accreditare provvisoriamente possa essere garantito attraverso l'utilizzo dei servizi e delle strutture di proprietà pubblica già disponibili e gestite direttamente da parte di un Ente e ricorrano i presupposti e le condizioni previsti per l'applicazione dell'istituto dell'affidamento diretto comunemente denominato <in house providing*»": nel caso per cui è causa, "*il riferimento ivi contenuto all'utilizzo di servizi e strutture di proprietà pubblica già disponibili e gestite direttamente da parte di un Ente, peraltro, contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente, risulta ampiamente rispettato nel caso di specie, ove ai sensi dell'art. 2.4 dell'Atto di Accordo è previsto che "I Comuni Soci e l'ASP si impegnano, l'uno nei confronti dell'altro e tutti nei confronti delle altre Parti dell'Atto di Accordo, a convocare una Assemblea dell'ASP, da tenersi almeno 3 (tre) giorni prima della scadenza del termine di cui al precedente comma 2.3, alle cui determinazioni sottoporranno la concessione in uso dell'Immobile in favore di ASC, con effetto dal 01/01/2023 (primo gennaio duemilaventitre), alle condizioni e nei termini tutti di cui allo <Schema di atto di Concessione>*"

Vale la pena, in questa ricostruzione, rilevare, da un lato, che il sindacato del giudice amministrativo non potrà che svolgersi secondo le coordinate tipiche del potere discrezionale, rifuggendo quindi da una analisi di tipo atomistico e parcellizzato della decisione amministrativa portata alla sua cognizione, ma orientandolo verso una valutazione di complessiva logicità e ragionevolezza del provvedimento impugnato, in quanto la congruità dell'attività istruttoria posta in essere dall'Amministrazione deve essere valutata caso per caso, non potendo escludersi la possibilità (*recte*, legittimità) di un *modus procedendi* che non si traduca nell'effettuazione di specifiche indagini di mercato e/o di tipo comparativo, laddove sussistano plausibili, dimostrabili e motivate ragioni, insite nell'affidamento del servizio all'organismo *in house*, per ritenere che l'affidamento mediante gara non garantisca (non, quantomeno, nella

stessa misura di quello diretto) il raggiungimento degli obiettivi prefissati (cfr. Consiglio di Stato, sezione V, 26 gennaio 2024, n. 843; *id*., sezione III, 12 marzo 2021, n. 2102; *id*., sezione V, 22 gennaio 2015, n. 257).

Da un ulteriore punto di vista, rileva il Collegio che sia opportuno rimandare alla pregressa giurisprudenza in materia la quale, richiamate le sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea e della Corte costituzionale che hanno ritenuto legittima la disciplina del codice del 2016 (le stesse richiamate dal Tar nella sentenza qui appellata), ha messo in rilievo che la motivazione in ordine ad uno dei due aspetti indicati nel citato articolo 192 (c.d. "*fallimento del mercato*") possa risolversi anche nella motivazione dell'altro profilo (beneficio per la collettività) tutte le volte che i benefici per la collettività siano di per sé tali da giustificare il mancato ricorso al mercato: la motivazione ben può essere unitaria quando le ragioni addotte, da un lato, giustifichino il mancato ricorso al mercato e, dall'altro, integrino i richiesti benefici per la collettività.

Ne consegue che la motivazione sottesa all'opzione di internalizzazione può assumere carattere "unitario", siccome idonea a dare conto, ad un tempo, delle ragioni del mancato ricorso al mercato e dei vantaggi per la realtà locale attesi dal modello *in house*, in quanto i "*benefici per la collettività*" attesi dall'organizzazione *in house* dello stesso e le "*ragioni del mancato ricorso al mercato*" costituiscono le due facce di una medesima realtà, di cui colgono, rispettivamente, gli elementi "positivi" (inclinanti la valutazione dell'Amministrazione verso l'opzione gestionale di tipo inter-organico) e quelli "negativi" (*sub specie* di indisponibilità di quei "*benefici*" attraverso il ricorso al mercato).

13. Il quarto motivo di appello è teso a riprodurre le censure dedotte con il secondo ricorso per motivi aggiunti in primo grado.

Il mezzo non può trovare accoglimento.

Nella vicenda per cui è causa, le Amministrazioni procedenti hanno provveduto in maniera convincente a ritenere che l'affidamento *in house* sia stato disposto sulla base di una valutazione comparativa complessiva delle varie alternative possibili e che la valutazione di congruità economica sia stata svolta in sede tecnica, con argomenti che l'appellante non ha sottoposto ad alcuna critica decisiva.

Àncora contesta poi anche la sussistenza di un controllo analogo sull'ASC, considerato che il Comune di Carpineti non è direttamente socio della ASC, ma lo è tramite l'Unione Montana, ente pubblico di secondo grado del quale è parte.

Sul punto la sentenza merita condivisione, avendo il primo giudice correttamente stabilito che: "*il Comune di Carpineti, pur non essendo socio dell'ASC "Appennino Reggiano", fa parte dell'Unione Montana dei Comuni dell'Appennino Reggiano*" e che "*l'accreditamento diretto è stato disposto proprio dall'Unione Montana, cui spetta l'esercizio del controllo analogo in questione, esercitato in forma congiunta per conto di tutti i Comuni facenti parte dell'Unione, quindi anche quello di Carpineti*".

Quanto alla lamentata illegittimità della creazione di un patrimonio destinato, laddove l'Atto di Accordo, che non può ritenersi sostitutivo né condizionante la programmazione distrettuale, l'autorizzazione alla struttura e l'accreditamento, prevede l'istituzione di un patrimonio separato in cui è stato fatto confluire l'immobile in cui sono stati finora svolti i servizi oggetto di accreditamento, la doglianza non può essere accolta, atteso che il Tar ha correttamente stabilito che, proprio dall'esame dell'Atto di Accordo, "*quello che viene in rilievo non è la creazione di un patrimonio destinato ad uno scopo, con il consequenziale effetto di segregazione patrimoniale, quanto piuttosto la previsione dell'autonomia gestionale e patrimoniale dell'Azienda Speciale Consortile per quel che attiene, in particolare, al contratto di concessione dell'Immobile e ai contratti per la gestione dei servizi socio-sanitari e socio-assistenziali*".

Aggiunge il primo giudice che "*sotto il profilo teleologico, le ragioni per le quali si prevede la creazione di un "Patrimonio Destinato" sono espressamente individuate nella <soltanto parziale identità tra gli enti che partecipano all'ASC (direttamente o indirettamente tramite l'Unione Montana) e l'ente o gli enti che sulla base dell'Atto di Accordo parteciperanno al conferimento all'ASC della disponibilità dell'Immobile in funzione della futura gestione da parte dell'ASC dei servizi di CRA e di CD (se ed in quanto accreditati all'ASC nonché, per quanto attiene il servizio di CD, se ed in quanto il Comune di Carpineti e il Comune di Casina, fruitori pressoché esclusivi del Servizio, individueranno previamente modalità condivise per garantirne la autonoma sostenibilità finanziaria)>*", emergendo da questo punto di vista la "*volontà delle Amministrazioni di garantire all'ASC la perdurante disponibilità dell'immobile presso il quale sono gestiti i servizi socio-assistenziali e socio-sanitari, in ragione della non perfetta coincidenza tra i Comuni soci dell'ASC e i Comuni sottoscrittori dell'Atto di Accordo, venendo in rilievo non già una "separazione patrimoniale", quanto piuttosto il riconoscimento di una sfera d autonomia patrimoniale della stessa Azienda Speciale con riferimento alla gestione del suddetto immobile.*"

14. In base a tutte le considerazioni che precedono, in conclusione, l'appello va respinto.

15. Sussistono, tuttavia, giustificate ragioni per disporre la compensazione delle spese di lite in considerazione della peculiarità della vicenda contenziosa.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza) definitivamente pronunciando sul ricorso come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese di lite compensate.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 5 marzo 2026 con l'intervento dei magistrati:

Raffaele Greco, Presidente

Nicola D'Angelo, Consigliere

Ezio Fedullo, Consigliere

Antonio Massimo Marra, Consigliere

Luca Di Raimondo, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE **IL PRESIDENTE**

Luca Di Raimondo **Raffaele Greco**

IL SEGRETARIO