



**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 Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 2550 del 2022, proposto da Imera s.r.l., Malegori Servizi s.r.l., Servizi integrati per le strade e per l'ambiente s.r.l., Territorio Strade Ambiente s.r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti in carica, rappresentate e difese dagli avvocati Fabio Baglivo e Guido Reggiani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

Comune di Milano, in persona del Sindaco in carica, rappresentato e difeso dagli avvocati Antonello Mandarano, Stefania Pagano, Sara Pagliosa, Danilo Parvopasso, Massimo Calì ed Emilio Pregnolato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso gli uffici dell'Avvocatura comunale in Milano, via della Guastalla, 6;

***nei confronti***

MM s.p.a., in persona del legale rappresentante in carica, rappresentata e difesa dagli avvocati Guido Greco e Manuela Muscardini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

ANAC - Autorità Nazionale Anticorruzione, in persona del Presidente in carica, rappresentata e difesa dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, presso i cui uffici in Milano, via Freguglia n. 1, è domiciliata, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*per l'annullamento*

- della deliberazione della Giunta del Comune di Milano dell'8 luglio 2022 n. 989, pubblicata sull'Albo pretorio comunale dal 12 luglio 2022 al 27 luglio 2022, recante la "approvazione, in attuazione della deliberazione del Consiglio Comunale n. 63 del 20 luglio 2021, dello schema di contratto per l'affidamento ad MM S.p.A. della gestione integrata del patrimonio a verde del Comune di Milano"

- di tutti gli atti ad essa presupposti, connessi e conseguenti, tra cui:

a) la deliberazione n. 63 del 20 luglio 2021, con cui il Consiglio Comunale di Milano ha approvato una "modifica dell'art. 4.1 dello Statuto di MM S.p.A." e le "linee di indirizzo finalizzate al successivo affidamento ad MM S.p.A. della gestione del patrimonio a verde del Comune di Milano";

b) la deliberazione di Giunta comunale n. 1536 del 30 dicembre 2020, avente ad oggetto la "Approvazione degli indirizzi per le attività di verifica delle condizioni di fattibilità della gestione del patrimonio a verde del Comune di Milano per il tramite della propria società strumentale MM S.p.A.";

c) la determinazione dirigenziale dell'Area Verde n. 6480 del 5 agosto 2022, assunta di concerto con la Direzione Verde e Ambiente del Comune di Milano, recante "Approvazione, in attuazione della deliberazione di Giunta Comunale n. 989 dell'8 luglio 2022, degli allegati tecnici allo schema di contratto per l'affidamento ad MM S.p.A. della gestione integrata del patrimonio a verde del Comune di Milano, approvato con la predetta deliberazione n. 989 dell'8 luglio 2022".

Visti il ricorso ed i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Milano, della società MM

p.a. e dell'ANAC - Autorità Nazionale Anticorruzione;

Visti gli articoli 35, comma 1, e 85, comma 9, del codice del processo amministrativo;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 gennaio 2023 la dott.ssa Rosanna Perilli e uditi per le parti i difensori, come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO e DIRITTO

Le società ricorrenti, operatori economici del settore della manutenzione delle aree verdi, hanno domandato l'annullamento, previa concessione della tutela cautelare, della deliberazione n. 989 dell'8 luglio 2022, con la quale la Giunta del Comune di Milano, in attuazione della deliberazione del Consiglio comunale n. 63 del 20 luglio 2021, ha approvato lo schema di contratto per l'affidamento del servizio di gestione integrata delle aree verdi, per la durata di venticinque anni, alla propria società *in house* MM p.a.

Hanno resistito al ricorso il Comune di Milano, la società MM p.a. e l'ANAC.

Il Comune di Milano e la società MM p.a. hanno preliminarmente eccepito l'irricevibilità dell'impugnazione della deliberazione del Consiglio Comunale n. 63 del 20 luglio 2021 e la conseguente inammissibilità del ricorso per intempestiva impugnazione di tale atto presupposto, il quale sarebbe immediatamente lesivo degli interessi imprenditoriali delle società ricorrenti.

Alla camera di consiglio del 19 ottobre 2022 la parte ricorrente ha rinunciato alla domanda cautelare.

In vista della trattazione del merito del ricorso, la parte ricorrente, il Comune di Milano e la controinteressata MM s.p.a. hanno depositato memorie e memorie di replica.

All'udienza pubblica del 25 gennaio 2023 la causa è stata discussa e trattenuta in decisione.

L'eccezione di inammissibilità del ricorso, per l'intempestiva impugnazione della deliberazione del Consiglio Comunale n. 63 del 20 luglio 2021, è fondata.

Contrariamente a quanto sostenuto dalla parte ricorrente, l'atto consiliare, impugnato quale atto presupposto alla deliberazione della Giunta Comunale n. 989 dell'8 luglio 2022, non può essere qualificato come atto di natura programmatica.

Gli obiettivi strategici che il Comune di Milano intende realizzare con l'internalizzazione del servizio integrato della gestione del verde pubblico - quali la cura e la valorizzazione delle aree verdi secondo criteri innovativi e sostenibili, l'efficientamento del servizio ed un più penetrante controllo della gestione integrata - risultano infatti già delineati con le deliberazioni n. 1536 del 30 dicembre 2020 e n. 98 del 5 febbraio 2021, con le quali la Giunta Comunale ha rispettivamente demandato ad un Gruppo di lavoro la verifica delle condizioni di fattibilità dell'affidamento della gestione integrata delle aree verdi alla società *in house* MM s.p.a. e, nelle more di tale espletamento, ha indetto una procedura di evidenza pubblica per l'affidamento temporaneo della manutenzione del patrimonio verde, per la durata di un anno (c.d. gara-ponte).

All'esito dell'attività istruttoria svolta dal Gruppo di lavoro, il Consiglio Comunale, con la deliberazione n. 63 del 20 luglio 2021, ha inequivocabilmente effettuato la scelta di superare il pregresso modello gestionale del *global service*, utilizzato per l'affidamento al mercato del servizio di manutenzione del verde pubblico, in favore del modello gestionale dell'affidamento *in house providing* di un servizio, in parte sovrapponibile a quello in precedenza esternalizzato.

Per il perseguimento di tale mutamento gestionale, il Consiglio Comunale ha approvato:

- a) la modificazione dell'articolo 4.1 dello statuto della MM s.p.a., includendo nell'oggetto sociale anche le attività di gestione del verde pubblico;
- b) la proposta formulata dalla MM s.p.a., i cui elementi essenziali, relativi all'oggetto ed alla durata dell'affidamento, ai modelli gestionale ed organizzativo, al piano economico-finanziario ed al progressivo subentro all'operatore economico,

individuato all'esito dello svolgimento della c.d. gara-ponte, risultano puntualmente descritti nell'allegato 2 (relazione tecnica del Direttore generale della MM s.p.a. del 17 giugno 2021).

Dal complessivo tenore della deliberazione consiliare n. 63 del 20 luglio 2021 risulta dunque chiara ed univoca la volontà del Comune di Milano di internalizzare un servizio, precedentemente affidato al mercato, per un lungo periodo, pari a venticinque anni.

Con la pubblicazione di detta deliberazione consiliare nell'Albo pretorio, le società ricorrenti hanno pertanto avuto la piena ed immediata percezione della sua portata lesiva, consistente nella preclusione di ogni possibilità di contendersi, per un lunghissimo periodo di tempo, l'affidamento del servizio sul mercato.

La circostanza che il servizio sia stato poi effettivamente affidato alla MM s.p.a. solo con la determinazione dirigenziale n. 6480 del 5 agosto 2022 è del tutto irrilevante ai fini della immediata percezione della portata lesiva della deliberazione consiliare n. 63 del 20 luglio 2021, nella quale sono già contenuti, nel loro nucleo essenziale, tutti gli elementi oggetto di censura, compendiabili nel definitivo superamento del modello gestionale del *global service* in favore del modello dell'*in house providing*, individuato dal Comune di Milano quale unico modello idoneo a garantire l'integrazione e l'innovatività della gestione delle aree comunali adibite a verde pubblico.

Neppure la specificazione di alcuni degli elementi essenziali del servizio (oggetto, avvio, obblighi di servizio, corrispettivo, ecc...), contenuta nella deliberazione della Giunta Comunale n. 989 dell'8 luglio 2022, è idonea ad escludere la portata immediatamente lesiva che deliberazione consiliare n. 63 del 20 luglio 2021 spiega sugli interessi imprenditoriali delle società ricorrenti.

Ai sensi dell'articolo 41, comma 2, del codice del processo amministrativo, il termine decadenziale per proporre l'azione di annullamento decorre, per gli atti che non richiedono la notificazione individuale, dal giorno in cui è scaduto il termine

della pubblicazione prevista dalla legge, nel quale si presume che si sia perfezionata la piena conoscenza dell'atto, mentre i vizi dell'atto conoscibili successivamente possono, tutt'al più, giustificare la proposizione di motivi aggiunti (Consiglio di Stato, Sezione IV, 23 settembre 2021 n. 7022).

Le società ricorrenti avrebbero dunque dovuto impugnare la deliberazione del Consiglio Comunale n. 63 del 20 luglio 2021 entro il termine decadenziale di trenta giorni, decorrente dall'ultimo giorno della sua pubblicazione nell'Albo pretorio comunale, ossia dal 17 agosto 2021, mentre avrebbero dovuto censurare i singoli profili integrativi della disciplina di dettaglio, contenuta nello schema di contratto per l'affidamento del servizio alla MM s.p.a., con lo strumento processuale dei motivi aggiunti.

In conclusione, il ricorso proposto avverso la deliberazione della Giunta Comunale n. 989 dell'8 luglio 2022, la quale deve essere qualificata come atto sostanzialmente attuativo della scelta del modello gestionale effettuata con la deliberazione del Consiglio comunale n. 63 del 20 luglio 2021, deve essere dichiarato inammissibile per carenza di interesse alla sua decisione.

La mancata tempestiva impugnazione della deliberazione del Consiglio comunale n. 63 del 20 luglio 2021 ha infatti determinato il consolidamento di un assetto di interessi che, in virtù del principio di effettività della tutela giurisdizionale, non può più essere rimesso in discussione.

La complessità della vicenda e la definizione in rito del ricorso giustificano la compensazione delle spese di lite tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara inammissibile.

Compensa tra le parti le spese di lite.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 25 gennaio 2023 con  
l'intervento dei magistrati:

Antonio Vinciguerra, Presidente

Fabrizio Fornataro, Consigliere

Rosanna Perilli, Primo Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**

**Rosanna Perilli**

**IL PRESIDENTE**

**Antonio Vinciguerra**

**IL SEGRETARIO**