

Pubblicato il 16/09/2025

N. 01303/2025 REG.PROV.COLL.
N. 01411/2024 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 Puglia

Lecce - Sezione Seconda

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1411 del 2024, proposto da
Bianco Igiene Ambientale S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Luigi Quinto e Pietro Quinto, con domicilio digitale come da PEC indicata in Reginde;

contro

Comune di Ostuni, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Alfredo Tanzarella e Mary Capriglia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Agenzia Territoriale della Regione Puglia per il Servizio di Gestione dei Rifiuti, non costituita in giudizio;

per l'annullamento

della nota/provvedimento di ESPER (Ente di Studio per la Pianificazione Ecosostenibile dei Rifiuti) società Benefit, prot. 0085586/2024 del 18.10.2024, sottoscritta dal RUP e dal DEC (Direttore dell'Esecuzione del Contratto di Igiene Urbana del Comune di Ostuni) di conferma del *quantum*

dell'adeguamento contrattuale proposto dalla DEC, di ogni altro atto connesso, presupposto e/o consequenziale e, segnatamente, della nota prot. 723-2024-U del 25.8.2024 di proposta del DEC sulla revisione contrattuale annuale del canone per l'anno 2024, della nota prot. 727-2024-U del 27.8.2024 di determinazione del conguaglio spettante alla società ricorrente per l'anno 2024 (gennaio – luglio);

nonché per l'accertamento

del diritto della società ricorrente a vedersi riconoscere la revisione del canone nella misura determinata da AGER all'esito della procedura di validazione dell'aggiornamento del PEF anno 2024-2025, giusta determina n. 202 del 17.6.2024 ed allegata Relazione di validazione.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Ostuni;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 giugno 2025 il dott. Paolo Fusaro e uditi per le parti i difensori come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso assistito da istanza cautelare, notificato in data 30.10.2024 e depositato il successivo 31.10.2024, la Bianco Igiene Ambientale S.r.l. ha agito innanzi a questo Tribunale, deducendo, per quanto di interesse:

- che l'Agenzia Territoriale della Regione Puglia per il Servizio di Gestione dei Rifiuti ("AGER"), con determina n. 202 del 17.6.2024, ha validato l'aggiornamento biennale del Piano Economico Finanziario ("PEF") relativo alla gestione del servizio di igiene urbana svolto dall'odierna ricorrente per il Comune di Ostuni, determinando così il canone da corrispondere al medesimo gestore del servizio per il biennio 2024/2025;
- che il Consiglio Comunale di Ostuni, con deliberazione n. 23 del 19.7.2024, ha preso atto dell'intervenuta validazione sopra indicata, approvando altresì,

con deliberazione n. 25 di pari data, sulla base del PEF aggiornato, le conseguente tariffe della T.A.R.I. al fine di assicurare *“la copertura integrale dei costi di servizio di gestione dei rifiuti urbani ed assimilati, così come risultante dal Piano Economico Finanziario 2024-2025 approvato con deliberazione di Consiglio Comunale n. 23 del 19/07/2024”*;

- che, tuttavia, il Direttore dell'Esecuzione del Contratto di Igiene Urbana (“DEC”), con successiva nota del 25.8.2024, ha proposto una modifica in riduzione del canone dovuto dal Comune di Ostuni alla Bianco Igiene Ambientale S.r.l. per l'anno 2024, pur a fronte della validazione già operata da AGER e della conseguente presa d'atto del Comune, determinando altresì gli importi a conguaglio spettanti in favore della ricorrente per l'anno 2023 e per il periodo gennaio-luglio 2024 con nota del 27.8.2024;

- che, con nota n. 85586 del 18.10.2024, tale adeguamento contrattuale veniva confermato con atto sottoscritto dal DEC e dal Responsabile Unico del Procedimento, *“fatto salvo l'eventuale riconoscimento di conguaglio a favore della ditta Bianco in caso di eventuali pronunce della giurisprudenza e/o di auspicati chiarimenti in merito da parte dell'Autorità di regolazione ARERA o dell'Ente territorialmente competente Ager Puglia”*.

Parte ricorrente impugna, dunque, in questa sede gli atti meglio in epigrafe indicati al fine di ottenerne l'annullamento e di accertare il proprio diritto a vedersi riconoscere la revisione del canone dovuto nella misura già determinata da AGER con determina n. 202 del 17.6.2024.

A sostegno delle proprie pretese, la Bianco Igiene Ambientale S.r.l. articola un unico ordine di censure (*“Eccesso di potere per errore sui presupposti di fatto e di diritto. Violazione e falsa applicazione della disciplina ARERA. Violazione del principio del “full recovery cost”. Violazione e falsa applicazione della L. n. 241/1990 per difetto di motivazione e di istruttoria. Sviamento. Difetto di attribuzione e vizio di incompetenza”*), con cui lamenta in sintesi:

- che, una volta intervenuta la validazione del PEF ad opera dell'ente territorialmente competente AGER nonché la presa d'atto del Comune di

Ostuni rispetto a tale validazione (delibera n. 23 del 19.7.2024), il Direttore dell'Esecuzione del Contratto non avrebbe potuto procedere a effettuare una propria autonoma valutazione del PEF con riferimento alla determinazione dei costi indicati dal gestore, dovendo unicamente riscontrare la richiesta di revisione avanzata dal gestore per l'anno in questione (2024) riportandosi alla validazione già effettuata da AGER;

- che, dunque, il DEC non poteva proporre al R.u.p. alcun unilaterale intervento di modifica del PEF in difformità dalla validazione di aggiornamento già operata, pena la violazione del riparto di competenze delineato dalla disciplina adottata dall'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA), la quale non riconosce alcun margine di discrezionalità alle stazioni appaltanti in ordine all'aggiornamento/revisione del canone, che deve avvenire esclusivamente secondo la procedura vincolante del cosiddetto *“Metodo Tariffario Rifiuti”* di cui alle delibere ARERA nn. 443/2019 e 363/2021;

- che, in ogni caso, vi sarebbe un evidente errore nella valutazione operata dal DEC, avendo lo stesso ritenuto che *“Ager non ha riconosciuto alcuna ulteriore percentuale dell'indice CRI al gestore in aggiunta al tasso di inflazione programmata”*, mentre nella relazione di validazione dell'Ente si legge chiaramente che *“il coefficiente CRI è stato valorizzato solo nell'anno 2024 nella misura del 4,81%”*.

2. Il Comune di Ostuni si è costituito nel presente giudizio in data 15.11.2024, sviluppando le proprie difese con successiva memoria depositata il 25.11.2024.

3. All'udienza camerale del 28.11.2024, parte ricorrente ha rinunciato all'istanza cautelare avanzata in sede di ricorso.

4. Depositati dai contendenti ulteriori documenti e memorie ai sensi dell'art. 73 c.p.a., all'esito dell'udienza pubblica del 23.6.2025, la causa è stata trattenuta in decisione.

5. Il ricorso è fondato e, pertanto, merita accoglimento alla luce delle argomentazioni che seguono.

5.1. I criteri per l'approvazione del metodo tariffario nel settore rifiuti - e, dunque, per la determinazione del corrispettivo da riconoscere al gestore per l'espletamento dei diversi servizi dei quali si compone il perimetro gestionale del ciclo dei rifiuti - sono contenuti in due deliberazioni ARERA e, più precisamente, nella delibera n. 443/2019 (MTR-1, riguardante il periodo 2018-2021) e nella delibera n. 363/2021 (MTR-2, riguardante il successivo triennio 2022-2025).

Nella vicenda oggetto di contenzioso rileva, in particolare, la disciplina normativa recata da tale seconda delibera, vertendo il caso di specie sulla revisione annuale contrattuale del canone afferente all'anno 2024.

5.2. Ora, ai sensi dell'art. 7 di tale delibera, la procedura di approvazione delle entrate tariffarie per l'erogazione del servizio integrato di gestione dei rifiuti si articola in tre fasi, che coinvolgono tre diversi soggetti: il soggetto gestore del servizio (nel caso di specie, l'odierna ricorrente), l'ente territorialmente competente (che, per la Regione Puglia, è AGER ai sensi dell'art. 9 della L. R. n. 24/2012) e, in ultimo, l'Autorità di Regolazione stessa (ossia ARERA).

5.3. Più precisamente, nella prima fase, regolata dagli artt. 7.1 e 7.2 della delibera n. 363 citata, il gestore del servizio predispone il piano economico finanziario (PEF), contenente tutte le informazioni e gli atti necessari alla validazione dei dati impiegati, e lo trasmette all'ente territorialmente competente.

Stabilisce, infatti, l'art. 7.1 che, *“Ai fini della determinazione delle entrate tariffarie di riferimento, il gestore predispone il piano economico finanziario per il periodo 2022-2025, secondo quanto previsto dal MTR-2, e lo trasmette all'Ente territorialmente competente”*; inoltre, l'art. 7.2 prevede ulteriormente che, *“Ai fini della definizione delle tariffe di accesso agli impianti di chiusura del ciclo ‘minimi’, ovvero agli impianti ‘intermedi’ da cui provengano flussi indicati come in ingresso a impianti di chiusura del ciclo minimi, secondo quanto previsto al precedente Articolo 5, il gestore di tali attività predispone il piano economico finanziario per il biennio 2024-2025, secondo quanto previsto dal MTR-2, e lo*

trasmette al soggetto competente, rappresentato dalla Regione o da un altro Ente dalla medesima individuato”.

5.4. Nella seconda fase, l'ente territorialmente competente (“ETC”) effettua la validazione del predetto piano economico, verificando la completezza, la coerenza e della congruità dei dati e delle informazioni necessari all'elaborazione del medesimo piano.

Tale fase è regolata dall'art. 7.4, secondo cui *“Gli organismi competenti di cui ai commi 7.1 e 7.2, fermi restando i necessari profili di terzietà rispetto al gestore, [...] validano le informazioni fornite dal gestore medesimo e le integrano o le modificano secondo criteri funzionali al riconoscimento dei costi efficienti di investimento e di esercizio. La procedura di validazione consiste nella verifica della completezza, della coerenza e della congruità dei dati e delle informazioni necessari alla elaborazione del piano economico finanziario”.*

5.5. Successivamente, l'ETC assume le pertinenti determinazioni e trasmette il piano economico all'Autorità ai sensi dell'art. 7.5 (*“Gli organismi competenti di cui ai commi 7.1 e 7.2 assumono le pertinenti determinazioni e provvedono a trasmettere all'Autorità (ARERA): a) la predisposizione del piano economico finanziario per il periodo 2022- 2025...”*), dando così vita alla terza fase, in cui ARERA, salvo che sia necessario chiedere ulteriori informazioni, verifica la coerenza regolatoria degli atti, dei dati e della documentazione trasmessa e, in caso di esito positivo, conseguentemente approva.

Stabilisce, infatti, l'art. 7.7 che *“L'Autorità (ARERA), salva la necessità di richiedere ulteriori informazioni, verifica la coerenza regolatoria degli atti, dei dati e della documentazione trasmessa ai sensi del presente Articolo e, in caso di esito positivo, conseguentemente approva”*, puntualizzando altresì che, *“In caso di approvazione con modificazioni, l'Autorità ne disciplina all'uopo gli effetti alla luce della normativa vigente, con particolare riferimento alla tutela degli utenti, tenuto conto dell'efficacia delle decisioni assunte dagli organismi competenti di cui ai commi 7.1 e 7.2, e delle misure volte ad assicurare la sostenibilità finanziaria efficiente della gestione”.*

5.6. Appare utile evidenziare che la medesima delibera n. 363 prevede espressamente che, *“Fino all’approvazione da parte dell’Autorità di cui al comma precedente, si applicano, quali prezzi massimi del servizio, quelli determinati dagli organismi competenti di cui ai commi 7.1 e 7.2”* (art. 7.8).

Ancora, *“L’aggiornamento biennale, per gli anni 2024 e 2025, del piano economico finanziario di cui al comma 7.1 è predisposto, sulla base delle indicazioni metodologiche stabilite dall’Autorità con successivo provvedimento, dai gestori di cui al comma citato ed è trasmesso ai pertinenti organismi competenti”* (art. 8.1).

Infine, *“In esito alla procedura di validazione dei dati alla base dell’aggiornamento, svolta secondo quanto previsto al comma 7.4, gli organismi competenti assumono le pertinenti determinazioni e provvedono a trasmettere all’Autorità: a) l’aggiornamento del piano economico finanziario per gli anni 2024 e 2025 [...]”* (art. 8.2).

5.7. Dalla disciplina normativa appena evocata non si ricava, dunque, alcun potere per l’Amministrazione comunale di vagliare e modificare il piano economico del gestore, incidendo conseguentemente *in peius* sul canone a questi dovuto per l’espletamento del servizio.

5.8. Secondo la diversa tesi del Comune, tuttavia, va esclusa un’applicazione automatica del PEF validato dall’ente territorialmente competente, ben potendo l’amministrazione territoriale discostarsi dagli importi ivi indicati, in quanto *“con l’applicazione del MTR-2 vengono calcolati esclusivamente i ‘prezzi massimi unitari dei servizi al netto delle imposte’ e non l’esatto valore del canone da sottoporre a revisione”* (così memoria difensiva del 25.11.2024, p. 9).

A sostegno della propria tesi, la parte richiama sia quanto evidenziato nel *“ritenuto”* della delibera MTR-1, ove viene evidenziato che *“le tariffe, elaborate sulla base della metodologia de quo e della normativa vigente, debbano essere considerate - ai sensi di quanto già previsto dall’articolo 2, comma 17, della legge 481/95 - come i prezzi massimi unitari dei servizi al netto delle imposte, consentendo all’ente territorialmente competente di preservare eventuali efficienze nei costi derivanti dalla realizzazione di procedure concorsuali”*, sia delle recenti pronunce della giurisprudenza

amministrativa (in particolare, T.A.R. Puglia, Lecce, II, nn. 484 e 485 del 2024, nonché T.A.R. Lombardia, Brescia, nn. 580 e 747 del 2024).

Entrambi gli argomenti non paiono, tuttavia, convincenti.

Quanto, invero, all'invocata premessa contenuta nella delibera n. 443/2019, in disparte la già rilevata non pertinenza di tale normativa rispetto alla specifica vicenda di giudizio, la ricostruzione di parte resistente non merita comunque condivisione, atteso che nessuna delle previsioni contenute all'interno delle due deliberazioni riguardanti l'approvazione del metodo tariffario dei rifiuti, peraltro aventi disciplina del tutto simile, stabilisce in ogni caso espressamente la sussistenza di potere, in capo al Comune fruitore del servizio, di sottoporre a correttivo una validazione già effettuata dall'ente territorialmente competente ovvero di ridurre il canone dovuto al soggetto gestore.

Al pari, non risulta conferente rispetto al caso di specie - con conseguente impossibilità di estenderne in questa sede i principi - la giurisprudenza richiamata dalla resistente a pretesa conferma della bontà delle proprie ragioni: da un lato, infatti, le citate pronunce di questo Tribunale hanno per oggetto un'ipotesi di applicazione retroattiva del "*metodo tariffario rifiuti*" a fronte di una stipula contrattuale regolativa del rapporto tra gestore e fruitore antecedente all'introduzione di detto metodo, mentre, dall'altro, le statuizioni del giudice lombardo riguardano il diverso caso della legittimità di un canone consensualmente pattuito tra le parti, ancorché inferiore rispetto a quello risultante dall'applicazione del medesimo metodo.

6. In ragione di tutto quanto precede, il ricorso azionato da Bianco Igiene Ambientale S.r.l. merita accoglimento, con conseguente annullamento degli atti con lo stesso gravati.

7. Le spese di lite seguono la soccombenza e sono, pertanto, da porre a carico del Comune resistente nella misura meglio indicata in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia – Lecce, Sezione Seconda, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla i provvedimenti con esso impugnati.

Condanna il Comune di Ostuni al pagamento in favore della ricorrente delle spese di lite, che sono liquidate in euro 2.500,00 (duemilacinquecento/00), oltre accessori e rimborso del contributo unificato.

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

Così deciso in Lecce nella camera di consiglio del giorno 23 giugno 2025 con l'intervento dei magistrati:

Nino Dello Preite, Presidente FF

Paolo Fusaro, Referendario, Estensore

Tommaso Sbolgi, Referendario

L'ESTENSORE

Paolo Fusaro

IL PRESIDENTE

Nino Dello Preite

IL SEGRETARIO