

Pubblicato il 06/10/2025

N. 03111/2025 REG.PROV.COLL.

N. 02351/2025 REG.RIC.

N. 02352/2025 REG.RIC.

N. 02353/2025 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

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 2351 del 2025, proposto da Bianco Igiene Ambientale S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Luigi Quinto, Pietro Quinto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ager - Agenzia Territoriale della Regione Puglia per il Servizio di Gestione dei Rifiuti, Comune di Cannole, non costituiti in giudizio;
Autorita' di Regolazione per Energia Reti e Ambiente, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, domiciliataria ex lege in Milano, via Freguglia, 1;

sul ricorso numero di registro generale 2352 del 2025, proposto da Bianco Igiene Ambientale S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Luigi Quinto, Pietro Quinto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ager - Agenzia Territoriale della Regione Puglia per il Servizio di Gestione dei Rifiuti, Comune di Seclì, non costituiti in giudizio;
Autorita' di Regolazione per Energia Reti e Ambiente, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, domiciliataria ex lege in Milano, via Freguglia, 1;

sul ricorso numero di registro generale 2353 del 2025, proposto da Bianco Igiene Ambientale S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Luigi Quinto, Pietro Quinto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ager - Agenzia Territoriale della Regione Puglia per il Servizio di Gestione dei Rifiuti, non costituito in giudizio;
Autorita' di Regolazione per Energia Reti e Ambiente, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, domiciliataria ex lege in Milano, via Freguglia, 1;
Comune di Sternatia, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Sergio De Giorgi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

quanto al ricorso n. 2351 del 2025:

del silenzio serbato da Arera nel procedimento per l'approvazione dell'aggiornamento 2024/2025 del PEF relativo al Comune di Cannole, validato da Ager Puglia con determina n. 438 del 17 luglio 2024 e trasmesso in pari data ad Arera ai sensi dell'art. 8.3 della deliberazione Arera 363/2021; nonché del silenzio di Arera sulla diffida della ricorrente del 11 aprile 2025 a definire il procedimento di approvazione entro 30 giorni;

quanto al ricorso n. 2352 del 2025:

del silenzio serbato da Arera nel procedimento per l'approvazione dell'aggiornamento 2024/2025 del PEF relativo al Comune di Seclì, validato da Ager Puglia con determina n. 234 del 18 giugno 2024 e trasmesso in pari data ad Arera ai sensi dell'art. 8.3 della deliberazione Arera 363/2021; nonché del silenzio di Arera sulla diffida della ricorrente del 11 aprile 2025 a definire il procedimento di approvazione entro 30 giorni;

quanto al ricorso n. 2353 del 2025:

del silenzio serbato da Arera nel procedimento per l'approvazione dell'aggiornamento 2024/2025 del PEF relativo al Comune di Sternatia, validato da Ager Puglia con determina n. 237 del 18 giugno 2024 e trasmesso in pari data ad Arera ai sensi dell'art. 8.3 della deliberazione Arera 363/2021; nonché del silenzio di Arera sulla diffida della ricorrente del 11 aprile 2025 a definire il procedimento di approvazione entro 30 giorni.

Visti i ricorsi e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Autorita' di Regolazione per Energia Reti e Ambiente e di Autorita' di Regolazione per Energia Reti e Ambiente e di Autorita' di Regolazione per Energia Reti e Ambiente e di Comune di Sternatia;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 1 ottobre 2025 il dott. Luca Iera e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

La Bianco Igiene Ambientale s.r.l. è una società che svolge il servizio di igiene urbana in favore di una serie di Comuni (c.d. ambiti tariffari) della Regione Puglia in virtù di una gara ad evidenza pubblica indetta da AGER (Agenzia Territoriale della Regione Puglia per il Servizio di Gestione dei Rifiuti) che opera quale ATO (Autorità Territoriale d'Ambito), ai sensi degli artt. art. 3-bis del d.l. n. 138/2011 e 202 del d.lgs. n. 152/2016, nella Regione Puglia (parte ricorrente).

Ha proposto una serie ricorsi, sostanzialmente identici in relazione al petitum mediato e alla causa petendi, con i quali ha contestato il silenzio inadempimento di ARERA in relazione all'obbligo di concludere il procedimento di approvazione delle deliberazioni di validazione del PEF ai sensi dell'art. 8.4 della deliberazione ARERA 363/2021, che le sono state trasmesse da AGER ai sensi dell'art. 8.2 della medesima deliberazione ARERA.

Parte ricorrente premette:

di aver redatto e poi trasmesso all'AGER l'aggiornamento 2024/2025 del PEF relativo alla gestione del servizio di igiene urbana per i vari ambiti tariffari di competenza (ossia i Comuni interessati dal servizio), secondo la disciplina della deliberazione ARERA 389/2023 che ha approvato l'aggiornamento del Metodo Tariffario Rifiuti per il secondo periodo regolatorio 2022-2025 di cui alla deliberazione ARERA 363/2021 (c.d. MTR - 2);

che l'AGER, che opera ai fini della validazione delle entrate tariffarie quale ETC (Ente Territoriale Competente), ha validato, con distinte determinazioni (indicate in epigrafe in relazione ai Comuni), l'aggiornamento del PEF per gli ambiti tariffari di competenza, ritenendo di escludere dall'aggiornamento delle entrate tariffarie alcuni

costi ai sensi della disciplina sull'aggiornamento tariffario;

che, per effetto della validazione del PEF, è stato determinato "in via provvisoria" il canone riconosciuto al gestore da parte dell'ETC per il biennio 2024-2025 che "è quello che a tutt'oggi viene corrisposto" (e, conseguentemente, è stato rideterminato il prezzo del servizio in capo agli utenti verso l'ETC);

che l'AGER ha poi trasmesso, ai sensi dell'art. 8.3 della deliberazione ARERA 363/2021, gli atti di validazione ad ARERA per la sua successiva approvazione nella stessa data della validazione;

che l'atto di validazione è pregiudizievole per la propria posizione in quanto determina un grave squilibrio economico finanziario nella gestione del servizio, dal momento che l'ETC è pervenuto ad un risultato economico che non garantisce l'equilibrio economico finanziario di gestione, costringendo il gestore ad eseguire prestazioni "sotto costo";

che, avendo contestato i profili di illegittimità della validazione innanzi al TAR Puglia, sede di Lecce, il giudice amministrativo con sentenza n. 848/2025, richiamando il precedente del Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 9788/2024, ha dichiarato inammissibile l'impugnazione del provvedimento dell'ETC di validazione del PEF sul presupposto della non immediata impugnabilità dell'atto di validazione, ritenendo unico atto impugnabile quello di approvazione da parte di ARERA, salva la possibilità di reagire, in caso di protratta inerzia da parte di ARERA, con i rimedi previsti dal legislatore contro il silenzio inadempimento;

l'art. 8.3. della deliberazione ARERA 363/2021 non prevede un termine per l'approvazione da parte dell'Autorità del provvedimento di validazione comunale, sicché soccorrerebbe l'art. 2 della legge n. 241/1990 che impone di concludere il procedimento di approvazione entro 30 giorni;

che è trascorso oltre 1 anno dalla data di trasmissione ad ARERA dell'atto di validazione comunale, avvenuta nella stessa data di adozione dell'atto di validazione, senza che l'Autorità abbia definito il procedimento;

la ricorrente ha comunque diffidato ARERA con nota in data 11.4.2025 ad adottare l'atto conclusivo entro un termine non superiore a 30 giorni;

ARERA, in riscontro alla predetta nota, con comunicazione in data 8.5.2025, ha richiesto all'ETC, senza assegnare un termine, le evidenze che attestano l'equilibrio economico finanziario della gestione alla luce di quanto stabilito in ordine

all'integrazione e modifica dei dati e delle informazioni trasmesse dal medesimo operatore;

la ricorrente, con nota del 21.5.2025, ha diffidato ARERA ad "assegnare all'ETC AGER Puglia un termine perentorio per completare il supplemento di istruttoria";

che ARERA è rimasta silente;

che l'ETC con nota del 29.5.2025 ha comunicato che avrebbe riscontrato la richiesta di ARERA entro il 31.7.2025, giustificando tale indicazione temporale con la circostanza di dover "riferire tale attività a ben 58 ambiti tariffari in relazione ai dieci gestori interessati, vi sono tempi tecnici necessari da considerare che mal si conciliano con la richiesta del gestore di assegnare ad AGER un termine perentorio estremamente contenuto".

Sulla base di queste premesse, parte ricorrente afferma che ARERA è inadempiente rispetto all'obbligo di concludere il procedimento di approvazione delle deliberazioni di validazione del PEF ai sensi dell'art. 8.4 della deliberazione ARERA 363/2021.

Più in particolare, afferma che l'art. 8.4 della deliberazione ARERA n. 363/2021 prevede che, dopo la trasmissione del PEF validato da parte dell'ETC, "l'Autorità, salva la necessità di richiedere ulteriori informazioni, verifica la coerenza regolatoria e, in caso di esito positivo, conseguentemente approva l'aggiornamento biennale delle predisposizioni tariffarie", senza stabilire un termine finale per la conclusione del procedimento.

In mancanza di una norma specifica sul termine di conclusione del procedimento, troverebbe applicazione la disciplina generale sulla conclusione del procedimento contenuta nell'art. 2, comma 2, della legge n. 241/1990, stabilito in 30 giorni.

A sua volta, i commi 3 e 4 dell'art. 2 cit. stabiliscono che il termine generale di 30 giorni può arrivare, in base alla complessità dei procedimenti, a 90 giorni o, al massimo, a 180 giorni, ma in ogni caso il diverso termine deve essere previsto da apposita norma o disposizione e comunque anche il termine massimo è stato superato.

Dunque, il silenzio inadempimento di ARERA si sarebbe perfezionato ai sensi dell'art. 2 della legge n. 241/1990 e dell'art. 8.4 della deliberazione ARERA n. 363/2021, in considerazione del fatto che, dalla data di trasmissione del PEF validato, coincidente con la data di adozione dell'atto di validazione, è trascorso oltre un anno senza che l'Autorità abbia adottato il provvedimento conclusivo di sua competenza.

Né varrebbe sostenere in senso contrario alla mancata conclusione del procedimento, continua parte ricorrente, l'adozione della richiesta di chiarimenti formulata da ARERA ad AGER in data 8.5.2025, ossia dopo oltre 300 giorni dalla trasmissione dei PEF validati, in quanto ai sensi dell'art. 2, comma 7, cit., la richiesta di chiarimenti e/o di integrazioni sospende il termine solo se interviene prima della sua decorrenza, senza considerare che, nella specie, la richiesta formulata ad AGER non prevede l'assegnazione di termine per il tempestivo riscontro.

ARERA si è costituita in giudizio e ha depositato: i) la nota di AGER del 31.7.2025 adottata in riscontro alla propria nota dell'8.5.2025 e della nota di parte ricorrente del 21.5.2025, a cui è allegata una "Relazione tecnica" riguardante la posizione dei vari gestori che operano nell'ambito di competenza; ii) un'ulteriore nota di parte ricorrente data 2.9.2025 con cui si contesta quanto contenuto nella nota di AGER del 31.7.2025; iii) la deliberazione ARERA 9.9.2025 n. 409 avente ad oggetto "Determinazioni in ordine all'istruttoria sull'aggiornamento delle predisposizioni tariffarie del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, proposto dall'Agenzia Territoriale della Regione Puglia per il servizio di gestione dei rifiuti (AGER) con riferimento a taluni comuni del pertinente territorio".

ARERA ha inoltre depositato una memoria difensiva "unica" formulata in relazione ai vari contenuti, chiamati per la trattazione alla camera di consiglio del 1.10.2025, aventi ad oggetto la medesima controversia riguardante "l'annullamento del silenzio serbato da ARERA nel procedimento per l'approvazione dell'aggiornamento 2024/2025".

Dopo aver descritto il quadro normativo e regolatorio della materia delle entrate tariffarie fino all'adozione della deliberazione che ha approvato l'aggiornamento del MTR per gli anni 2024-2025, l'Autorità afferma che "il ricorso è da ritenersi improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse perché, essendo il ricorso avverso il silenzio volto all'accertamento dell'obbligo dell'Amministrazione di pronunciarsi, appare ragionevole ritenere che con la delibera 409/2025/R/rif, da ultimo, approvata dall'Autorità, viene meno l'interesse di parte ricorrente ad una decisione che si sarebbe limitata ad imporre l'obbligo di una risposta esplicita".

Inoltre, afferma che la deliberazione n. 409/2025 ha "già un contenuto decisivo rilevante rispetto alle doglianze sollevate dalla gestione ricorrente relative, in particolare, ad aspetti riconducibili sostanzialmente alla corretta individuazione

dell'equilibrio economico finanziario². Difatti, nel provvedimento da una parte si ribadisce che “resta, in particolare, in capo all’Ente territorialmente competente la verifica del rispetto dell'equilibrio economico-finanziario del gestore” e, dall'altra parte, con riferimento alla verifica spettante all'Autorità, si evidenzia che “i valori determinati dall'Ente territorialmente competente, che rientrano nelle sue proprie responsabilità e competenze come chiarite nel precedente gruppo di considerati, non risultano incoerenti coi limiti definiti dalla regolazione dell'Autorità”.

Parte ricorrente ha depositato un'ulteriore memoria con cui ha ribadito la tesi posta a sostegno del gravame.

All'udienza in camera di consiglio del 1° ottobre 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

Prima di esaminare l'eccezione di improcedibilità del ricorso sollevata da ARERA, è opportuno evidenziare come l'odierna controversia riguarda l'accertamento della violazione, da parte di ARERE, dell'obbligo di approvare il provvedimento di validazione dell'aggiornamento del PEF, per gli anni 2024 e 2025, trasmesso dall'ETC a seguito della validazione del mediano piano ad opere del gestore del servizio di igiene urbana che lo ha predisposto.

L'eccezione di improcedibilità, sollevata da ARERA, va respinta poiché, come verrà di seguito esposto, la deliberazione n. 409/2025 non ha concluso il procedimento di approvazione del provvedimento di validazione dell'aggiornamento del PEF, per gli anni 2024 e 2025 e quindi tale atto non fa venire meno l'interesse di parte ricorrente alla decisione ossia ad una pronuncia con cui si imponga ad ARERA l'obbligo di concludere il procedimento entro un termine certo.

Ai fini della definizione della controversia, è opportuno illustrare, brevemente, quali sono le linee essenziali del procedimento di approvazione del PEF aggiornato e validato.

Con deliberazione n. 363 del 3.8.2021 ARERA ha approvato il “metodo tariffario rifiuti (MTR-2) per il secondo periodo regolatorio 2022-2025”. Si tratta del secondo metodo tariffario che ha fatto seguito a quello approvato con deliberazione ARERA 31.10.2019, n. 443, relativa al primo periodo regolatorio 2018-2021.

Tramite il MTR, ARERA ha stabilito le regole tecniche attraverso cui l'Ente affidatario del servizio è tenuto ad individuare il costo complessivo del servizio sulla cui base poter poi determinare la TARI a carico degli utenti del servizio.

Più in particolare, il metodo tariffario è volto a determinare le entrate tariffarie per l'erogazione del servizio integrato della gestione dei rifiuti o dei singoli servizi che lo compongono, nonché le tariffe di accesso agli impianti di trattamento, finalizzate, entrambe, a coprire il costo complessivo dei servizi e quindi a remunerarli.

L'individuazione del costo complessivo dei servizi (e quindi le entrate tariffarie a copertura dei costi) avviene tramite il contributo congiunto del gestore del servizio, dell'Autorità affidataria del servizio (ETC ove istituita) e dell'Autorità di regolazione. Ognuno di questi soggetti svolge un ruolo specifico e ha poteri ben definitivi nell'ambito delle singole fasi della procedura di determinazione dei costi (del gestore) e delle tariffe (verso gli utenti).

Nelle sue componenti essenziali, e rilevanti ai fini del presente giudizio, il MTR si fonda sulle seguenti caratteristiche:

- individuazione del perimetro gestionale dei servizi;
- individuazione e definizione dei costi del servizio ammessi a copertura e quindi a riconoscimento;
- previsione della copertura dei soli costi efficienti, distinti in: a) costi operativi: costi operativi di gestione; costi incentivanti; costi comuni; b) costi d'uso del capitale: tra cui la remunerazione del capitale; c) costi per la sostenibilità finanziaria efficiente: tra cui le componenti a conguaglio;
- determinazione dei costi sulla base di dati certi, validati e desumibili da fonti contabili obbligatorie (che si riferiscono ad un determinato periodo temporale consolidato);
- previsione di un limite alla crescita annuale delle entrate tariffarie;
- introduzione di una regolazione tariffaria (asimmetrica) per i differenti servizi di trattamento con meccanismi di incentivazione coerenti con la gerarchia di gestione dei rifiuti, con particolare riguardo ai criteri per la determinazione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento “integrati” e “minimi”;
- valorizzazione del ruolo degli ETC nella determinazione delle tariffe;
- aggiornamento biennale delle tariffe e revisione infra periodo;
- meccanismi di garanzia in caso di inerzia del gestore o degli ETC nell'adozione degli atti di competenza.

Gli artt. 7 e 8 della deliberazione n. 363 del 3.8.2021 hanno inoltre introdotto, per il secondo periodo regolatorio, la disciplina sull'“aggiornamento biennale” (oltre la revisione infra periodo) della predisposizione tariffaria per gli anni 2024 e 2025 e al contempo hanno rinviato ad “successivo provvedimento” dell'ARERA l'individuazione delle “indicazioni metodologiche” sulla cui base i gestori avrebbero dovuto redigere e trasmettere le istanze di aggiornamento.

La disciplina sull'aggiornamento biennale prevede che:

i gestori dei servizi predispongono l'aggiornamento del PEF sulla base delle “indicazioni metodologiche” oggetto del “successivo provvedimento” dell'ARERA;

gli “organismi competenti” (ETC), ricevuti i PEF aggiornati, “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”;

una volta validati, gli “organismi competenti”, trasmettano ad ARERA: a) l'aggiornamento del PEF per gli anni 2024 e 2025; b) con riferimento agli anni 2023 e 2024, i corrispettivi del servizio;

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 l'aggiornamento biennale delle predisposizioni tariffarie”;

fino all'approvazione dell'ARERA “si applicano, quali prezzi massimi del servizio, quelli determinati dagli organismi competenti” (laddove per “prezzi massimi” si intende il prezzo del servizio ricevuto dagli utenti e quindi la tariffa per il servizio stabilita dall'ETC).

Con deliberazione n. 389 del 3.8.2023 ARERA, in attuazione di quanto stabilito nell'art. 8 della deliberazione n. 363/2021, ha approvato l'“aggiornamento biennale (2024-2025) del metodo tariffario rifiuti (MTR-2)” contenente la metodologia per l'aggiornamento delle tariffe, sulla base della quale i gestori e gli “organismi competenti” sono tenuti, rispettivamente, a presentare l'aggiornamento del PEF e a procedere alla sua validazione.

Con questa deliberazione ARERA ha, per inciso, precisato che l'individuazione degli impianti di trattamento del ciclo rifiuti c.d. “minimi” spetta ai

soggetti competenti a livello locale, secondo quanto previsto dal Piano nazionale di gestione dei rifiuti di cui all'art. 198-bis del d.lgs. n. 152/2006.

Parte ricorrente afferma che, pur ritenendo lesivo il provvedimento di validazione dell'ETC, l'eventuale impugnativa sarebbe dichiarata inammissibile per carenza di interesse in linea con l'orientamento inaugurato dal Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 9788/2024, che ha ritenuto il provvedimento dell'ETC di approvazione del PEF avente natura endoprocedimentale. Pertanto, ritiene che, al fine di poter ottenere tutela alla propria posizione giuridica, occorra prima consolidare gli effetti del provvedimento di validazione tramite la conclusione del procedimento di approvazione dell'“aggiornamento biennale delle predisposizioni tariffarie” di cui all'art. 8.4. della deliberazione n. 363/2021 di competenza di ARERA.

Il Collegio ritiene che, ai fini dell'accertamento della sussistenza, o meno, del silenzio inadempimento in ordine al procedimento di approvazione dell'“aggiornamento biennale delle predisposizioni tariffarie” di cui all'art. 8.4. della deliberazione n. 363/2021, sia indispensabile verificare se il provvedimento di validazione dell'aggiornamento tariffario disposto dall'ETC sia, o meno, un atto immediatamente lesivo.

Difatti, ove il provvedimento di validazione dovesse essere immediatamente lesivo esso andava impugnato a prescindere dalla conclusione del procedimento di approvazione da parte di ARERA. In questo caso non vi sarebbe necessità di attendere la conclusione del procedimento di approvazione, dal momento che questo secondo provvedimento non sarebbe di alcuna utilità per parte ricorrente la cui lesione rimonderebbe al primo atto.

L'esame sulla natura del provvedimento di validazione risulta essere preliminare anche a quello concernente la natura della deliberazione n. 409/2025 prodotta in giudizio da ARERA che, a suo avviso, avrebbe concluso il procedimento azionato da parte ricorrente.

Una volta definita la natura del provvedimento di validazione, risulterà ancor più chiara la portata della deliberazione n. 409/2025.

Ad avviso del Collegio, il provvedimento di validazione, nella parte in cui è stato contestato da parte ricorrente, ossia in relazione al potere in concreto esercitato dall'ETC nell'ambito della regolazione tariffaria, non è un provvedimento immediatamente impugnabile in quanto, benché abbia portata lesiva, rappresenta il passaggio necessario

per giungere alla successiva conclusione del procedimento di approvazione dell'aggiornamento tariffario.

Né invero il provvedimento di validazione costituisce un arresto procedimentale in quanto l'ETC ha espressamente trasmesso il provvedimento ad ARERA per la successiva approvazione. È in questa fase che si è arrestato il procedimento e lo stallo procedimentale può essere superato, come vedremo, con il rimedio del ricorso contro il silenzio.

Il fondamento normativo del potere dell'ETC di determinare le tariffe dovute dall'utenza per il servizio di igiene urbana è sancito nella legge n. 147/2013 recante la disciplina sulla commisurazione della tariffa dovuta dagli utenti per il servizio mediante l'istituzione della TARI tributo e della tariffa corrispettivo (art. 1, commi 639-683).

In seguito, il legislatore nell'art. 3-bis, comma 1-bis, del d.l. n. 138/2011, come modificato dal d.l. n. 83/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 134/2012, ha stabilito che "le funzioni ... di determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza ... sono esercitate unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali e omogenei istituiti o designati ai sensi del comma 1 del presente articolo cui gli enti locali partecipano obbligatoriamente".

Con l'introduzione del metodo tariffario, il legislatore ha ribadito nell'art. 1, comma 527, lett. h), della legge n. 205/2017, che ARERA, quale Autorità di regolazione, procede all'"approvazione delle tariffe definite, ai sensi della legislazione vigente, dall'ente di governo dell'ambito territoriale ottimale per il servizio integrato e dai gestori degli impianti di trattamento".

Infine, ha rafforzato il potere dell'ETC in materia prevedendo al comma 1 dell'art. 26 del d.lgs. n. 201/2022 che "fatte salve le competenze delle autorità di regolazione e le disposizioni contenute nelle norme di settore, gli enti affidanti definiscono le tariffe dei servizi in misura tale da assicurare l'equilibrio economico-finanziario dell'investimento e della gestione, nonché il perseguimento di recuperi di efficienza che consentano la riduzione dei costi a carico della collettività, in armonia con gli obiettivi di carattere sociale, di tutela dell'ambiente e di uso efficiente delle risorse ..." e al comma 4, con riferimento specifico all'aggiornamento tariffario, che "gli enti affidanti, nel rispetto delle discipline di settore, fissano le modalità di aggiornamento delle tariffe ...".

Sulla base di questi presupposti normativi le deliberazioni ARERA sul MTR hanno ritagliano per

l'ETC un ruolo attivo nella regolazione, definendo i presupposti e limiti del potere di intervento degli ETC nella determinazione delle entrate tariffarie.

Sotto il profilo procedimentale, l'aggiornamento tariffario biennale, per gli anni 2024 e 2025, è disciplinato dall'art. 8 della deliberazione n. 363/2021.

I poteri regolatori dell'ETC operano dunque entro i confini tracciati dal metodo regolatorio stabilito da ARERA.

Il potere di intervento dell'ETC può distinguersi in base alla fase di definizione delle entrate tariffarie: fase ordinaria di approvazione del PEF; fase di aggiornamento del PEF.

Il procedimento di aggiornamento tariffario si compone di due distinti segmenti procedimentali che sono tra loro collegati in quanto volti a svolgere una funzione unitaria, qual è l'approvazione tariffaria (Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 9788/2024).

Il primo segmento prende avvio con l'aggiornamento del PEF redatto dal gestore che lo trasmette all'ETC per validazione e si conclude con la validazione dell'aggiornamento del PEF predisposto. Tale fase è di competenza degli "organismi competenti".

Il secondo segmento prende avvio con la trasmissione del PEF aggiornato, validato dall'ETC, ad ARERA per la sua approvazione e si conclude appunto con l'approvazione del PEF validato. Tale fase è competenza di ARERA.

Rimane fermo il possibile conguaglio e/o rettifica delle tariffe a carico degli utenti da effettuarsi da parte degli "organismi competenti" una volta concluso il procedimento di approvazione tariffaria da parte di ARERA.

Il procedimento di approvazione dell'aggiornamento, benché distinto in due sub-procedimenti, ha natura unitaria e si conclude con l'approvazione di ARERA in quanto è la stessa deliberazione sul MTR a prevedere espressamente che ARERA, dopo aver verificato positivamente "la coerenza regolatoria degli atti, dei dati e della documentazione trasmessa" dall'ETC "approva" (art. 8.3. della deliberazione n. 363/2021).

La validazione dell'aggiornamento del PEF costituisce quindi sub-procedimento del procedimento di approvazione e quest'ultimo si completa e perfeziona con l'approvazione di ARERA. Il provvedimento di approvazione costituisce il provvedimento definitivo del procedimento.

Rimane fermo che i provvedimenti assunti dagli "organismi competenti" nell'ambito del proprio

potere regolatorio esplicano una propria efficacia. Tale efficacia ha come destinatario diretto ARERA la quale non può sostituire le proprie valutazioni a quelle riservate, nell'ambito MRT, all'ETC sempre che quest'ultimo abbia agito entro i confini esterni (coefficienti, parametri, limiti) del proprio potere regolatorio (come emerge peraltro dalla deliberazione n. 409/2025).

Che il provvedimento di validazione dell'ETC abbia efficacia (interna) nei confronti di ARERA nell'ambito del procedimento di approvazione tariffaria, non equivale ad attribuire (anche) natura definitiva al provvedimento di validazione assunto dall'ETC.

Allo stesso modo, l'assunto contenuto nella deliberazione sul MTR – 2 secondo cui, nelle more della conclusione del procedimento di approvazione da parte di ARERA, “si applicano, quali prezzi massimi del servizio, quelli determinati dagli organismi competenti” (art. 7.8), non equivale ad attribuire natura definitiva al provvedimento di validazione assunto dall'ETC.

Le due fattispecie hanno ambiti di rilevanza distinti.

Nel primo caso, il provvedimento dell'ETC ha valenza interna nel procedimento di approvazione di ARERA in quanto è diretto nei confronti di quest'ultima e comporta che l'Autorità deve astenersi dall'intervenire sul potere regolatorio dell'ETC ove correttamente esercitato.

Nel secondo caso, la previsione attribuisce al provvedimento dell'ETC sulla determinazione della tariffa efficacia esterna, ma transitoria ossia le deliberazioni dell'Ente hanno efficacia verso gli utenti del servizio fino all'approvazione definitiva di ARERA. Tale previsione si pone in linea con la natura del servizio di igiene urbana che, quale servizio pubblico di durata, va prestato con continuità e senza interruzioni, rimanendo salvo il conguaglio in favore degli utenti di quanto corrisposto in base ad una tariffa provvisoria (Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 9788/2024).

In ordine all'impugnabilità dei provvedimenti dell'ETC, assunti nell'ambito del procedimento di approvazione tariffaria, in giurisprudenza sono state finora enucleate tre tesi (Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 9788/2024): a) autonoma impugnabilità, trattandosi di atto con efficacia esterna; b) non impugnabilità, trattandosi di atto endoprocedimentale; c) impugnabilità a seconda del tipo di potere in concreto esercitato dall'ETC.

Al fine di stabilire se i provvedimenti regolatori dell'ETC siano, o meno, impugnabili in via

automa è utile precisare, in questa sede, quanto segue.

I provvedimenti dell'ETC, riconosciuti dalla disciplina sul metodo regolatorio, laddove siano espressione del potere regolatorio riconosciuto all'ETC di determinare, per quanto di competenza, alcune componenti del metodo tariffario o di riconoscere alcune voci di costo sostenute dal gestore (a cui corrispondono le entrate tariffarie), non possono ritenersi atti definitivi e quindi autonomamente impugnabili.

Tali poteri sono soggetti al successivo controllo regolatorio di ARERA che, come detto, “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 l'aggiornamento biennale delle predisposizioni tariffarie” (art. 8.3 della deliberazione MTR – 2 e art. 7.7 per quanto riguarda l'approvazione ordinaria).

Tuttavia, laddove l'ETC, nell'esercizio del potere regolatorio di competenza, si pronuncia su questioni che, benché collegate alla tariffazione o alla regolazione (ad esempio la conformazione dei bacini), esulano dal campo del controllo regolatorio di competenza di ARERA, tali provvedimenti, ove lesivi, possano essere autonomamente impugnati senza attendere la conclusione del procedimento di approvazione tariffaria e quindi il successivo controllo regolatorio di ARERA.

La diretta impugnabilità degli atti dell'ETC dipende, va ribadito, dalla natura del potere che viene esercitato in concreto dall'ETC, potendosi impugnare, nelle more dell'approvazione di ARERA, solo i provvedimenti che non rientrano nel controllo regolatorio di ARERA.

Nel caso di specie, le contestazioni rivolte dal gestore verso il provvedimento di validazione dell'ETC riguardano l'esercizio del potere riconosciuto all'ETC, nell'ambito del metodo regolatorio, di determinare, per quanto di competenza, alcune componenti del metodo tariffario, incidendo così su alcune voci di costi sostenuti dal gestore a cui corrispondono le entrate tariffarie (parte ricorrente contesta, in sintesi: il disconoscimento del coefficiente CRI nella misura massima; l'indiscriminata detrazione di alcune voci di costo; l'errata individuazione dell'equilibrio economico finanziario delle gestioni).

Tale potere non è attribuito in via esclusiva all'ETC, poiché esso è soggetto alla successiva verifica di ARERA alla quale spetta, come detto, appunto la “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 l'aggiornamento biennale delle predisposizioni tariffarie" (art. 8.4 della deliberazione n. 363/2021).

Dunque, alla luce delle considerazioni su esposte può affermarsi che il provvedimento di validazione dell'aggiornamento del PEF per gli anni 2024 e 2025, in quanto sottoposto alla successiva approvazione di ARERA, non è un atto immediatamente lesivo e quindi non può essere impugnato in via autonoma dall'interessato, dovendo questi attendere l'esito di conclusione del procedimento di approvazione.

È proprio la mancata conclusione di quest'ultimo procedimento che legittima parte ricorrente alla proposizione dell'odierna iniziativa giudiziaria volta ad accertare l'inadempimento dell'obbligo di ARERA di concludere il procedimento di approvazione dell'aggiornamento tariffario per poi contestare, se del caso, nel merito il provvedimento definitivo.

Dunque, il provvedimento di validazione dell'ETC, assunto nell'esercizio del potere regolatorio di competenza - nel rispetto, o meno, dei confini esterni del potere - non è autonomamente impugnabile, non già in quanto atto non lesivo, bensì in quanto atto non definitivo.

Ferma restando la natura non definitiva del provvedimento di validazione adottato dall'ETC, può ora evidenziarsi quale sia la natura della deliberazione n. 409/2025 assunta da ARERA.

Con questo atto l'Autorità di regolazione ha contrario disposto il rinvio della conclusione del procedimento.

In particolare, ARERA ha da un lato disposto "un supplemento istruttorio per la conclusione, con riferimento al biennio 2024-2025, del procedimento di verifica della coerenza regolatoria dell'aggiornamento degli atti, dei dati e della documentazione trasmessa dall'Agenzia territoriale della Regione Puglia per il servizio di gestione dei rifiuti" e dall'altro lato ha preso atto dei "parametri e delle valutazioni rimesse agli Enti territorialmente competenti che sono alla base dell'aggiornamento dei piani economico-finanziari relativi al periodo 2024-2025, presentati dall'Agenzia territoriale della Regione Puglia per il servizio di gestione dei rifiuti, nonché dei valori delle entrate tariffarie ivi riportati".

Contestualmente ha fissato "il termine per la conclusione del supplemento di istruttoria disposto ... in: - 90 giorni dalla data pubblicazione del presente provvedimento per gli ambiti tariffari di cui

alla Tabella 1 dell'Allegato A; - 120 giorni dalla data pubblicazione del presente provvedimento per gli ambiti tariffari di cui alla Tabella 2 dell'Allegato A", riservandosi di compiere anche "specifiche verifiche" per il tramite del Nucleo Carabinieri.

Alla luce della portata della deliberazione n. 409/2025 emerge chiaramente come tale provvedimento abbia portata istruttoria e quindi, quale atto avente natura endoprocedimentale, non ha concluso il procedimento di approvazione dell'aggiornamento tariffario.

Premesso che ARERA ha l'obbligo, come sopra evidenziato, di concludere il procedimento (art. 8.4 della deliberazione n. 361/2021), si tratta di capire entro quale termine l'Autorità deve (e quindi doveva) concludere il procedimento di approvazione dell'aggiornamento del PEF.

Come rilevato da parte ricorrente, le due deliberazioni n. 363/2021 e n. 389/2023 di ARERA non hanno previsto un termine perentorio di conclusione del procedimento di competenza dell'Autorità, né invero un termine finale di conclusione del sub-procedimento di competenza di AGER.

La deliberazione n. 363/2021 si è limitata soltanto a stabilire, all'art. 8.3, lett. a), in relazione all'approvazione delle entrate tariffarie per il servizio di igiene urbana, il termine entro cui gli ETC sono tenuti a trasmettere i provvedimenti di competenza ad ARERA ai fini dell'approvazione da parte di quest'ultima ("entro 30 giorni dall'adozione delle pertinenti determinazioni ovvero dal termine stabilito dalla normativa statale di riferimento per l'approvazione della TARI riferita all'anno 2024").

Né invero tale termine è contenuto nell'art. 1, comma 527, lett. h), della legge n. 205/2017, che ha introdotto il potere regolatorio di ARERA in materia del servizio di gestione dei rifiuti.

In mancanza dell'indicazione di un termine finale di conclusione del procedimento non può che farsi applicazione della legge n. 241/1990 che contiene la disciplina generale sul procedimento amministrativo e che, all'art. 2, sancisce, in via generale, l'obbligo di concludere il procedimento con un provvedimento espresso e il termine entro cui il procedimento deve concludersi.

Il vuoto dell'ordinamento in ordine alla previsione del termine finale di conclusione del procedimento di competenza di ARERA va quindi colmato mediante applicazione diretta del termine generale di cui all'art. 2 della legge n. 241/1990

fissato in 30 giorni dall'avvio del procedimento su istanza di parte.

Segnatamente, l'art. 2 cit. prevede che "Ove il procedimento consegua obbligatoriamente ad un'istanza, ovvero debba essere iniziato d'ufficio, le pubbliche amministrazioni hanno il dovere di concluderlo mediante l'adozione di un provvedimento espresso. [...]"

2. Nei casi in cui disposizioni di legge ovvero i provvedimenti di cui ai commi 3, 4 e 5 non prevedono un termine diverso, i procedimenti amministrativi di competenza delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali devono concludersi entro il termine di trenta giorni.

[...]

5. Fatto salvo quanto previsto da specifiche disposizioni normative, le autorità di garanzia e di vigilanza disciplinano, in conformità ai propri ordinamenti, i termini di conclusione dei procedimenti di rispettiva competenza.

6. I termini per la conclusione del procedimento decorrono dall'inizio del procedimento d'ufficio o dal ricevimento della domanda, se il procedimento è ad iniziativa di parte.

7. ... i termini di cui ai commi 2, 3, 4 e 5 del presente articolo possono essere sospesi, per una sola volta e per un periodo non superiore a trenta giorni, per l'acquisizione di informazioni o di certificazioni relative a fatti, stati o qualità non attestati in documenti già in possesso dell'amministrazione stessa o non direttamente acquisibili presso altre pubbliche amministrazioni ...".

Non vi è dubbio che il procedimento di aggiornamento del PEF sia stato avviato su istanza di parte ricorrente quale gestore del servizio, sicché esso deve concludersi entro il termine stabilito dall'Autorità in relazione ai "procedimenti di rispettiva competenza".

In considerazione della peculiarità della fattispecie procedimentale di approvazione del PEF sopra descritta (suddivisa in due segmenti) e del silenzio formatosi nel corso del secondo segmento del procedimento, il predetto termine di 30 giorni decorre dalla data di presentazione ad ARERA del PEF aggiornato e validato da parte di AGER.

Nella vicenda di causa, AGER ha presentato ad ARERA il PEF aggiornato e validato nella stessa data di adozione del provvedimento di validazione (indicata in epigrafe, in relazione ad ogni ambito tariffario).

Da questa data ARERA aveva, in base al principio del *tempus regit actum*, il termine di 30 giorni per approvare la pertinente determinazione adottata da AGER, "salva la necessità di richiedere ulteriori informazioni".

In tale ultimo caso, la facoltà di richiedere informazione in tanto è ammissibile e quindi può validamente essere esercitata in quanto la stessa venga adottata prima della scadenza del termine finale di conclusione del procedimento, in linea con la disciplina generale, non derogata sul punto, dell'art. 2, comma 7, legge n. 241/1990.

La richiesta di chiarimenti di ARERA indirizzata ad AGER è avvenuta in data 8.5.2025, ossia oltre il termine di 30 giorni previsto per la conclusione del procedimento, sicché tale richiesta non può ritenersi idonea a sospendere il procedimento, fermo restando che la sospensione non poteva durare comunque oltre 30 giorni.

D'altronde, va osservato che solo di recente ARERA, in occasione dell'approvazione del MTR – 3 relativo al terzo periodo regolatorio (2026-2029), ha innovato la disciplina sulla conclusione del procedimento di approvazione del PEF validato nonché di quello di approvazione del PEF aggiornato, stabilendo, all'art. 7.12, che l'Autorità "approva" la predisposizione tariffaria adottata a livello locale "entro 180 giorni dalla trasmissione" delle determinazioni di competenza dell'ETC.

In conclusione, il ricorso è fondato e va pertanto accolto; per l'effetto va accertato l'inadempimento di ARERA rispetto all'obbligo di concludere il procedimento di approvazione dell'aggiornamento del PEF validato, presentato da parte ricorrente, previa adozione di un provvedimento espresso entro il termine di 30 giorni dalla comunicazione in via amministrativa della sentenza.

In caso di inadempimento, si nomina fin da ora, come richiesto da parte ricorrente, ai sensi dell'art. 117, comma 3, c.p.a., il Commissario ad acta nella persona del Rettore p.t. dell'Università degli Studi di Milano – Bicocca, con facoltà di delega in favore di un professore, o ricercatore a tempo indeterminato, afferente al Settore disciplinare in cui rientra la materia della regolazione tariffaria del servizio di gestione di igiene urbana, affinché provveda a quanto ivi disposto in sostituzione di ARERA.

In considerazione della novità e complessiva della questione trattata si dispone la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Prima), previa riunione ai sensi dell'art. 70 c.p.a. dei ricorsi come in epigrafe proposti, definitivamente pronunciando sugli stessi, così dispone:

- accoglie i ricorsi e per l'effetto accerta l'inadempimento di ARERA rispetto all'obbligo di concludere il procedimento di approvazione dell'aggiornamento del PEF validato, presentato da parte ricorrente, previa adozione di un provvedimento espresso entro il termine di 90 giorni dalla comunicazione in via amministrativa della presente sentenza;

- in caso di inadempimento, nomina, ai sensi dell'art. 117, comma 3, c.p.a., il Commissario ad acta nella persona del Rettore p.t. dell'Università degli Studi di Milano – Bicocca, con facoltà di delega in favore di un professore di ruolo, o di un ricercatore a tempo indeterminato, afferente al Settore disciplinare in cui rientra la materia della regolazione tariffaria del servizio di gestione di igiene urbana, affinché provveda a quanto ivi disposto in sostituzione di ARERA.

Condanna ARERA al pagamento delle spese di lite in favore di parte ricorrente che liquida nella somma di euro 2.000,00 oltre iva, cpa e spese generali, per ogni singolo ricorso proposto, con rimborso dei contributi unificati versati.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 1° ottobre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Antonio Vinciguerra, Presidente

Luca Iera, Primo Referendario, Estensore

Federico Giuseppe Russo, Referendario