

N. ____/____ REG.PROV.COLL.
N. 02193/2023 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 Lombardia

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2193 del 2023, proposto da Agesp S.p.A., Ciclat Trasporti Ambiente Società Cooperativa, Gial Plast S.r.l., Monteco S.p.A., Navita S.r.l., Roma Costruzioni S.r.l., Teknoservice S.r.l., Traina S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'avvocato Riccardo Rotigliano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Arera-Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Milano, Via Freguglia, 1;

nei confronti

Kalat Ambiente s.r.r. s.c.p.a., Comune di Caltagirone, Comune di Castel di Iudica, Comune di Grammichele, Comune di Licodia Eubea, Comune di Mazzarrone, Comune di Militello Val di Catania, Comune di Mineo, Comune di Mirabella Imbaccari, Comune di Palagonia, Comune di Raddusa, Comune di Ramacca, Comune di San Cono, Comune di San Michele di Ganzaria, Comune di Scordia,

Comune di Vizzini, Comune di Alessano, Comune di Castrignano del Capo, Comune di Corsano, Comune di Gagliano del Capo, Comune di Morciano di Leuca, Comune di Patù, Comune di Salve, Comune di Tiggiano, Comune di Tricase, Comune di Surbo, Comune di Monopoli, Comune di Mola di Bari, Comune di Polignano A Mare, Comune di Conversano, Comune di Villalba, Consorzio Canavesano Ambiente, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

- della deliberazione dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) n. 385/2023/R/RIF del 3 agosto 2023, recante l'adozione dello schema tipo di contratto di servizio per la regolazione dei rapporti fra enti affidanti e gestori del esercizio dei rifiuti urbani, nonché del suo allegato A e di ogni altro atto presupposto, conseguente e/o comunque connesso, ivi compresa, ove occorra, la deliberazione dell'ARERA 3 agosto 2021, n. 363/2021/R/RIF, recante *“Approvazione del metodo tariffario rifiuti (MTR-2) per il secondo periodo regolatorio 2022-2025”* e Allegato A.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente – Arera e del Comune di Vittoria;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 1° ottobre 2025 la dott.ssa Marilena Di Paolo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Le società ricorrenti operano tutte nel settore dei rifiuti e in tale veste, a valle di procedure di evidenza pubblica, hanno stipulato contratti di appalto con numerosi enti pubblici locali per l'attività di raccolta e di trasporto di rifiuti, ancora in corso di esecuzione.

2. Con il ricorso collettivo in epigrafe, notificato il 30 ottobre 2023 e ritualmente

depositato, le società ricorrenti hanno impugnato, chiedendone l'annullamento, la deliberazione dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) n. 385/2023/R/RIF del 3 agosto 2023, recante l'adozione dello *“Schema tipo di contratto di servizio per la regolazione dei rapporti fra enti affidanti e gestori del servizio dei rifiuti urbani”*, nonché la deliberazione dell'ARERA 3 agosto 2021, 363/2021/R/RIF, recante *“Approvazione del metodo tariffario rifiuti (MTR-2) per il secondo periodo regolatorio 2022-2025” e il relativo Allegato A*”.

3. Le parti ricorrenti hanno dedotto i seguenti motivi di illegittimità:

I) VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 1, COMMA 527 L. N. 205/2017 E DELLA L. N. 481/1995: in sintesi, le società ricorrenti lamentano la violazione del limite oggettivo di applicazione dei poteri regolatori dell'ARERA, circoscritto – a loro dire – al solo “servizio integrato di gestione” affidato mediante concessione e non il “singolo servizio” affidato mediante contratto pubblico di appalto, dal momento che l'art. 203 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 si riferirebbe solo al primo;

II) ECCESSO DI POTERE PER ERRONEITÀ DEI PRESUPPOSTI - VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 1339 C.C., DELL'ART. 1, COMMA 527 L. N. 205/2107 E DELLA L. N. 481/1995: le società ricorrenti contestano l'eterointegrazione, con effetti retroattivi, dei contratti di durata in corso di esecuzione da parte del potere regolatorio tariffario attribuito all'Autorità (ARERA), mancando una norma di legge che, ai sensi dell'art. 1339 c.c., disponga espressamente in tal senso;

III) ECCESSO DI POTERE PER ERRONEITÀ DEI PRESUPPOSTI - VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 1665 C.C., DELL'ART. 95, COMMA 1, D. LGS. N. 50/2016, DEGLI ARTT. 9, 60 E 108 D. LGS. N. 36/2023, DELL'ART. 1, COMMA 527 L. N. 205/2107 E DELLA L. N. 481/1995: le società ricorrenti lamentano la violazione delle norme in materia di appalti pubblici, laddove lo schema tipo prevede (art. 7.1) che il corrispettivo dell'appalto, come determinatosi a seguito del ribasso d'asta formulato in sede di

gara dall'esecutore, debba in realtà essere subordinato ad un evento futuro e incerto, quale la sua *“coerenza”* con *“l'ammontare dei costi riconosciuti dal metodo tariffario”* e ciò sarebbe in conflitto con il principio di salvaguardia dell'equilibrio contrattuale espresso nell'art. 9 del nuovo codice dei contratti pubblici, trasformando il contratto di appalto da commutativo ad aleatorio;

IV) ECCESSO DI POTERE PER ERRONEITÀ DEI PRESUPPOSTI - VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 1665 C.C., DELL'ART. 95, COMMA 1, D. LGS. N. 50/2016, DEGLI ARTT. 14 E 120 D. LGS. N. 36/2023, DELL'ART. 1, COMMA 527 L. - 22 - N. 205/2107 E DELLA L. N. 481/1995: con tale motivo, le società ricorrenti sostengono l'illegittimità delle previsioni di cui agli artt. 5.2 e 11.1, lett. b) della deliberazione n. 385/2023 che renderebbero indeterminata la durata dell'appalto (e il conseguente valore economico), facendola dipendere da eventi diversi dal puro e semplice esercizio del diritto di potestativo di proroga;

V) ECCESSO DI POTERE PER ERRONEITÀ DEI PRESUPPOSTI - VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 19 D. LGS. N. 201/2022, DELL'ART. 1 D. LGS. N. 36/2023, DELL'ART. 1, COMMA 527 L. N. 205/2107 E DELLA L. N. 481/1995: le società ricorrenti censurano l'art. 22.5 della deliberazione che subordinerebbe la possibilità per l'appaltatore entrante di eseguire l'appalto alla previa corresponsione al gestore uscente del *“valore di subentro”*;

VI) VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 50 D. LGS. N. 50/2016, DEGLI ARTT. 57 E 11, COMMA 3, D. LGS. N. 36/2023: secondo le ricorrenti lo schema tipo recherebbe due previsioni illegittime (artt. 22.7 e 23) relative al personale: la prima avrebbe previsto un obbligo di riassorbimento di tutto il personale del gestore uscente; nella seconda mancherebbe il richiamo alla possibilità - prevista espressamente dall'art. 11 d. lgs. n. 36/2023 - di applicare anche un c.c.n.l. diverso da quello *“stipulato dalle Organizzazioni Sindacali”*

comparativamente più rappresentative”;

VII) VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 1325 E SS. C.C.: infine, le società ricorrenti sostengono l’illegittimità del mancato richiamo, tra i documenti contrattuali, dell’offerta (tecnica ed economica) dell’appaltatore.

4. Si è costituita in giudizio l’Autorità per resistere al ricorso, depositando documenti e memoria, con la quale ha eccepito l’inammissibilità del ricorso per mancata notifica ad almeno un controinteressato *ex art. 49, comma 2, c.p.a.*, e l’irricevibilità del ricorso avverso la determinazione n. 363/2021/R/Rif, pubblicata il 4 agosto 2021, che ha definito il metodo tariffario rifiuti per il secondo periodo MTR-2.

5. Con memoria di replica depositata il 30 maggio 2025, le ricorrenti Agesp s.p.a. e Roma Costruzioni s.r.l. hanno dichiarato di non aver più interesse a coltivare il giudizio, domandando che di ciò si prenda atto.

6. Con ordinanza 2248/2025, pubblicata il 16 giugno 2025, questo Collegio ha disposto l’integrazione del contraddittorio.

7. Dopo l’integrazione del contraddittorio, si è costituito in giudizio anche il Comune di Vittoria per resistere al ricorso, depositando memoria.

8. All’udienza pubblica del 1° ottobre 2025 la causa è passata in decisione.

9. Preliminarmente va respinta l’eccezione di tardività del ricorso avverso la determinazione n. 363/2021, pubblicata il 4 agosto 2021, sollevata dall’Autorità.

9.1. Come precisato da questa Sezione, in caso di atto regolatorio, *“l’interesse a ricorrere muove dall’atto applicativo, i termini decadenziali di quest’ultimo valgono anche per l’atto regolamentare (giurisprudenza costante)”* (T.A.R. Lombardia, Milano, sez. I, 31 dicembre 2024, n. 3817, p. 2).

9.2. Secondo la consolidata e pacifica giurisprudenza, le norme regolamentari vanno immediatamente impugnate solamente allorché siano suscettibili di produrre, in via diretta ed immediata una lesione concreta ed attuale della sfera giuridica di un determinato soggetto, mentre nel caso di volizioni astratte e generali, suscettibili di ripetuta applicazione e che esplichino effetto lesivo solo nel momento in cui è

adottato l'atto applicativo, la norma regolamentare deve essere impugnata unitamente al provvedimento applicativo di cui costituisce l'atto presupposto, in quanto solamente quest'ultimo rende concreta la lesione degli interessi (Consiglio di Stato sez. IV, 22 agosto 2024, n.7211; Consiglio di Stato sez. V, 28 maggio 2024, n.4745; Consiglio di Stato sez. V, 2 settembre 2024, n.7341; T.A.R. Lombardia, Milano, sez. I, 23 luglio 2020, n. 2020, p. 11.4).

9.3. La lesione della posizione giuridica dei destinatari (ovvero le società ricorrenti firmatarie di contratti di appalto in corso di esecuzione) deriva dalla puntuale disciplina dello schema tipo di contratto di servizio introdotta con la determinazione n. 385/2023/R/Rif; quindi solo da tale momento la posizione delle società ricorrenti si qualifica e si differenzia rispetto alla generalità degli operatori del settore, divenendo esse soggetti legittimati ad impugnare anche la deliberazione n. 363/2021/R/Rif, quale atto presupposto della deliberazione n. 385/2023/R/rif.

10. Passando all'esame delle censure, occorre richiamare il quadro normativo di riferimento.

10.1. Ai sensi dell'art. 1 comma 527 della l. 27 dicembre 2017 n.205, *Al fine di migliorare il sistema di regolazione del ciclo dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati, per garantire accessibilità, fruibilità e diffusione omogenee sull'intero territorio nazionale nonché adeguati livelli di qualità in condizioni di efficienza ed economicità della gestione, armonizzando gli obiettivi economico-finanziari con quelli generali di carattere sociale, ambientale e di impiego appropriato delle risorse, nonché di garantire l'adeguamento infrastrutturale agli obiettivi imposti dalla normativa europea, superando così le procedure di infrazione già avviate con conseguenti benefici economici a favore degli enti locali interessati da dette procedure, sono attribuite all'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico, come ridenominata ai sensi del comma 528, con i medesimi poteri e nel quadro dei principi, delle finalità e delle attribuzioni, anche di natura sanzionatoria, stabiliti dalla legge 14 novembre 1995, n. 481, le seguenti funzioni*

di regolazione e controllo, in particolare in materia di: ...e) definizione di schemi tipo dei contratti di servizio di cui all'articolo 203 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n.152;... f) predisposizione ed aggiornamento del metodo tariffario per la determinazione dei corrispettivi del servizio integrato dei rifiuti e dei singoli servizi che costituiscono attività di gestione, a copertura dei costi di esercizio e di investimento, compresa la remunerazione dei capitali, sulla base della valutazione dei costi efficienti e del principio « chi inquina paga »... h) 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...”.

10.2. Per quanto rileva nel caso di specie, l’Autorità in questione, ridenominata dalla norma citata appunto ARERA- Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente, ha esercitato le competenze così conferitele predisponendo: a) con la deliberazione 3 agosto 2023 n. 385/2023/R/rif, lo schema tipo di contratto di servizio per la regolazione dei rapporti tra enti affidanti e gestori del servizio dei rifiuti urbani ; b) con la deliberazione 31 ottobre 2019 n.443/2019/R/rif, il metodo tariffario – MTR per il primo periodo e poi, con la deliberazione ARERA 3 agosto 2021 n. 363/2021/R/rif., il MTR per il secondo periodo. Quest’ultima deliberazione conferma l’impostazione generale fissata dal MTR per il primo periodo, prevedendo che la determinazione delle entrate tariffarie avvenga sulla base di *dati certi, verificabili e desumibili da fonti contabili obbligatorie, nonché in funzione della copertura di oneri attesi connessi a specifiche finalità di miglioramento delle prestazioni* (art. 4 deliberazione n. 363/2021).

10.3. L’art. 4 della deliberazione, al comma 6, stabilisce inoltre che *“In attuazione dell’articolo 2, comma 17, della legge 481/95, le entrate tariffarie determinate ai sensi del MTR-2 sono considerate come valori massimi. È comunque possibile, in caso di equilibrio economico finanziario della gestione, applicare valori inferiori.”*

10.4. La giurisprudenza afferma che *“3.4 In generale e per chiarezza, si può dire che il MTR in questione integra, in termini di scienza economica, una*

regolamentazione della tariffa attraverso un vincolo ai ricavi, nella specie rappresentato da un importo massimo della TARI che può essere preteso dalla platea degli utenti, in modo concettualmente non dissimile con quanto è previsto nel nostro ordinamento per altre fattispecie di monopolio naturale, ovvero per il servizio idrico e per il servizio di distribuzione del gas naturale..... 10.1 In termini di interpretazione letterale, la disciplina del MTR di cui all'art.1 comma 527 della l. 205/2017 e alle delibere ARERA è volta, come si è visto sopra, a determinare i valori massimi della TARI che l'amministrazione può porre a carico dei cittadini che fruiscono del servizio, non a determinare i corrispettivi contrattuali dovuti al gestore del servizio stesso. Questi ultimi corrispondono invece all'esito della gara indetta per affidarli e all'offerta fatta in quella sede dalla stessa parte interessata, per definizione capace di valutare il proprio interesse e quindi la remuneratività del prezzo offerto.

10.2 Per il caso poi in cui in cui il corrispettivo divenisse inadeguato per circostanze eccezionali, l'ordinamento prevede per rimediare un istituto speciale, ovvero la revisione prezzi, costante nel regime degli appalti, in quanto prevista, con caratteristiche sostanzialmente equivalenti, dall'art. 115 del d. lgs. 163/2006, dall'art. 106 comma 1 lettera a) del successivo d. lgs. 18 aprile 2016 n.50 e attualmente dall'art. 60 del d.lgs. 31 marzo 2023 n.36..... 10.7 Infine (motivo secondo), le delibere ARERA fissano effettivamente i prezzi massimi sul presupposto che essi garantiscano l'equilibrio finanziario della gestione, ma non significano affatto che ogni prezzo fissato in diminuzione non garantisca l'equilibrio stesso, perché altrimenti non si parlerebbe di prezzi massimi, ma piuttosto di prezzi imposti..."(Consiglio di Stato, sez. IV, 22 luglio 2025, n. 6466).

10.5. Sulla retroattività degli atti regolatori dell'Autorità, questo T.A.R. ha affermato che "13.2. Partendo da principi di portata generale deve osservarsi come, secondo un consolidato orientamento del Giudice di legittimità costituzionale, "al legislatore [così come, secondo il Collegio, all'Autorità

deputata alla regolazione] non è preclusa la possibilità di emanare norme retroattive, sia innovative che di interpretazione autentica, purché tale scelta normativa sia giustificata sul piano della ragionevolezza, attraverso un puntuale bilanciamento tra le ragioni che ne hanno motivato la previsione e i valori, costituzionalmente tutelati, potenzialmente lesi dall'efficacia a ritroso della norma adottata..... 13.3. Non ritiene ex se preclusa l'introduzione di una regola con portata retroattiva neppure la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo secondo cui simile possibilità deve, al contrario, ritenersi consentita qualora lo impongano "imperative ragioni di interesse generale" e purché l'intervento sia ragionevole e non incompatibile con le previsioni di cui all'articolo 6, par. 1, della C.E.D.U. e di cui all'articolo 1, numero 1, del Protocollo addizionale alla C.E.D.U. (per cui "l'interferenza del Legislatore sulla "res" controversa è assimilato ad illegittima ingerenza nella situazione proprietaria, intesa in senso lato, con riferimento al bene controverso; cfr., Corte di Cassazione, Sez. III, 11 novembre 2019, n. 28990) in relazione al duplice parametro della "prevedibilità" dell'iniziativa legislativa e dell' "abuso del processo" (cfr. Corte E.D.U., Sez. II, sentenza 20 dicembre 2016, in ric. n. 58630/11, Ljaskaj c. Croazia) 13.4. I principi affermati valgono, come anticipato, anche per l'attività di regolazione che il legislatore conferisce all'Autorità il cui intervento in un mercato come quello del gas naturale non può ritenersi ex se precluso solo in ragione dell'incidenza degli effetti delle deliberazioni su situazioni antecedenti all'emanazione delle stesse. Al contrario, la vicenda all'attenzione del Collegio appare sintomatica della necessità di assicurare e preservare un potere di regolazione che possa rimediare ad eventuali distorsioni che si registrino in un determinato settore. Intervento che tutela non soltanto il generale e preminente equilibrio del sistema ma anche le situazioni soggettive concrete dei soggetti variamente coinvolti in tale mercato dovendosi rinvenire tra le funzioni della regolazione, come notato da autorevole dottrina, quella di assicurare parità delle armi tra tutti gli operanti di un mercato allestendo, eliminando o rivedendo regole

giuridiche al fine di evitare situazioni inique rispetto alle attività svolte da taluna/e delle categorie di soggetti parte della complessa compagine del sistema e del mercato in esame...” (T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II, 23 dicembre 2019, n. 2727, confermata dal Consiglio di Stato, sez. VI; 20 marzo 2022, n. 2260).

10.6. Per quanto rileva ai fini di causa, secondo l’art. 3bis, comma 1bis, del D.L. 13 agosto 2011 n. 138, i servizi appartenenti al settore dei rifiuti urbani rientrano tra i servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica.

10.7. Come correttamente ricordato dall’Autorità, la giurisprudenza, anche di questo T.A.R., ha confermato che *“il servizio di gestione dei rifiuti, in base alle sue caratteristiche oggettive, deve ritenersi rientrare tra i servizi pubblici locali a rete (cfr. Tar Lombardia – Milano, sent. n. 2540/2023, cfr. punto 5.2 della motivazione”* (T.A.R. Brescia, sez. I, 24 giugno 2024, n. 555).

10.8. Ai sensi dell’art. 2, comma 1, lett. d), del d.lgs. n. 201/2022 (Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica), si definiscono *“«servizi di interesse economico generale di livello locale a rete» o «servizi pubblici locali a rete»: i servizi di interesse economico generale di livello locale che sono suscettibili di essere organizzati tramite reti strutturali o collegamenti funzionali necessari tra le sedi di produzione o di svolgimento della prestazione oggetto di servizio, sottoposti a regolazione ad opera di un'autorità indipendente”*.

10.9. Il successivo art. 7 del medesimo d.lgs. (rubricato *“Competenze delle autorità di regolazione nei servizi pubblici locali a rete”*) prevede che *“1. Nei servizi pubblici locali a rete le autorità di regolazione individuano, per gli ambiti di competenza, i costi di riferimento dei servizi, lo schema tipo di piano economico-finanziario, gli indicatori e i livelli minimi di qualità dei servizi, anche ai fini di quanto previsto dagli articoli 10, comma 4, 14, comma 2, e 17, comma 2.*

2. Negli ambiti di competenza, le autorità di regolazione predispongono schemi di bandi di gara e schemi di contratti tipo....”.

10.10. Il capo II del d. lgs. n. 201/2022 (intitolato *“Forme di gestione del servizio*

pubblico locale”) prevede all’art. 14 le seguenti diverse modalità di gestione del servizio pubblico locale: a) affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica, *“favorendo, ove possibile in relazione alle caratteristiche del servizio da erogare, il ricorso a concessioni di servizi rispetto ad appalti pubblici di servizi, in modo da assicurare l'effettivo trasferimento del rischio operativo in capo all'operatore”* (art. 15); b) affidamento a società mista; c) affidamento a società *in house*, nei limiti fissati dal diritto dell'Unione europea, secondo le modalità previste dall'articolo 17.

11. L’art. 183, comma 1, lett. n) e ll), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, definisce il servizio di gestione dei rifiuti come la raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti, compreso il controllo di tali operazioni e gli interventi successivi alla chiusura dei siti di smaltimento, e la gestione integrata dei rifiuti come il *“complesso delle attività, ivi compresa quella di spazzamento delle strade come definita alla lettera oo), volte ad ottimizzare la gestione dei rifiuti”*.

12. Ciò premesso, il primo motivo di ricorso è infondato.

12. 1. Il Collegio rileva che la legge attribuisce all’Autorità le funzioni di regolazione e controllo del ciclo dei rifiuti, cioè dell’attività di gestione dei rifiuti, quest’ultima costituita – secondo la lett. f) dell’art. 1 comma 527 - dal servizio integrato dei rifiuti e dai singoli servizi (di raccolta, trasporto, trattamento, valorizzazione e smaltimento), sicché non può essere condiviso l’assunto di parte ricorrente riportato con il primo motivo di ricorso, atteso che l’art. 1 comma 527 della Legge n. 205 del 2017 e il secondo comma dell’articolo 7 del d.lgs. n. 201 del 2022 prevedono espressamente in capo all’Autorità il potere di predisporre *“schemi di contratti tipo”* indipendentemente dal grado di integrazione del servizio, facendo riferimento agli ambiti di competenza dell’Autorità di regolazione. La tesi di parte ricorrente non è quindi condivisibile, in quanto porta ad una inammissibile limitazione dei poteri regolatori dell’Autorità nel settore dei rifiuti, che non è però prevista dalla legge e lascia irragionevolmente senza schema-tipo i contratti aventi ad oggetto le singole attività (di raccolta, trasporto, trattamento, valorizzazione e

smaltimento), le quali, complessivamente considerate, configurano la gestione integrata dei rifiuti. È evidente invece che lo schema tipo di contratto di servizio è, insieme alla predisposizione tariffaria, uno strumento regolatorio dell'attività di gestione dei rifiuti, che comprende tutti i servizi di gestione dei rifiuti e non solo quello integrato.

12.2. A nulla rileva il fatto che l'articolo 203 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n.152 faccia riferimento al servizio “*integrato*” dei rifiuti, dal momento che esso è intitolato “*Schema tipo di contratto di servizio*”, riferendosi evidentemente all'intero ciclo dei rifiuti, senza prevedere deroghe per i servizi non integrati.

12.3. Non è inoltre chiaro in base a quale norma lo schema tipo di contratto di servizio debba trovare applicazione solo nei casi di concessione della gestione del servizio, dal momento che il contratto di concessione e il contratto di appalto sono entrambi previsti dall'art. 14 d. lgs. n. 201 del 2022 come forme di gestione del servizio rifiuti senza incidere sulla natura dello stesso.

12.4. La giurisprudenza di questo T.A.R., correttamente richiamata dall'Autorità, pronunciandosi sul potere regolatorio, ha recentemente affermato che “*quanto ai soggetti privati titolari di contratti d'appalto ricompresi nell'ambito di applicazione della delibera, va osservato che la legge n. 205 del 2017, nel declinare le attribuzioni regolatorie di Arera, non stabilisce alcuna limitazione riferibile al titolo in forza del quale l'attività viene esercitata. Anche con riferimento al potere di predisposizione ed aggiornamento del metodo tariffario (articolo 1, comma 527, lett. f), la norma contiene un riferimento ampio alla determinazione dei “corrispettivi” sia del “servizio integrato dei rifiuti” sia “dei singoli servizi che costituiscono attività di gestione”. Sul punto, si richiama quanto ritenuto dal Tar con la sentenza 17 agosto 2021, n. 1938: “Il potere regolatorio di Arera nella materia de qua trova fondamento legislativo nell'art. 1, comma 527, della legge n. 205/2017, che reca una previsione di carattere generale, riferita alla tariffazione nell'ambito del servizio integrato dei rifiuti, indipendentemente dal*

modello di organizzazione della Tari – tributo o tariffa –prescelto dall’Ente locale. In tal senso, depongono il tenore letterale della norma e le finalità ad essa sottese [...] La norma è formulata in modo tale da coprire ogni sistema astrattamente configurabile di gestione del servizio integrato dei rifiuti [...] (T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II, 24 aprile 2023, n. 1002).

12.5. Inconferente è la sentenza delle SS.UU. della Cassazione n. 17829 del 2007 richiamata da parte ricorrente, dal momento che nel caso di specie non è in discussione, ai fini del riparto di giurisdizione, la distinzione tra contratto di appalto e provvedimento di concessione, esaminata nella citata sentenza, ma l’applicazione di uno schema tipo di contratto di servizio per la regolazione dei rapporti tra enti affidanti e gestori del servizio dei rifiuti urbani.

13. Infondato è anche il secondo motivo di ricorso, con il quale le ricorrenti deducono l’illegittimità della deliberazione n. 385/2023/R/Rif, nella parte in cui applicherebbe retroattivamente lo schema tipo di contratto di servizi ai contratti di appalto in corso di esecuzione.

13.1. Sulle ragioni di infondatezza di tale censura, oltre a quanto esposto nel par. 10.5., il Collegio rileva che con lo schema tipo di contratto qui impugnato le parti si impegnano ad assolvere - *“in attuazione della normativa vigente (art. 2.1. All. deliberazione n. 385/2023/R/Rif) - gli obblighi di servizio pubblico, nonché l’equilibrio economico-finanziario della gestione”*, obblighi evidentemente già previsti dalla disciplina regolatoria e dall’art. 24 del d.lgs. 201/2022, norma imperativa idonea ad integrare il contratto di servizio secondo il meccanismo di cui all’art. 1374 codice civile. Quindi, la deliberazione n. 385/2023/R non ha introdotto nuovi obblighi ma si limita a fissare *“i contenuti minimi essenziali di obblighi già previsti dalla normativa vigente, ferma restando l’autonomia contrattuale delle Parti nel disciplinare contenuti ulteriori, nel rispetto della normativa vigente e dei provvedimenti di regolazione dell’Autorità”* nonché a prevedere che *“i contratti di servizio in essere siano resi conformi allo schema tipo di contratto di servizio”* (pag. 11 deliberazione).

14. Preliminarmente all'esame del terzo, quarto, quinto, sesto e settimo motivo di ricorso, occorre riassumere la disciplina normativa dello schema tipo di contratto.

14.1. L'art. 203 (intitolato "*Schema tipo di contratto*"), comma 2, del d. lgs. 152/2006 fissa il contenuto minimo dello schema del contratto di servizio, il quale deve indicare: "*a) il regime giuridico prescelto per la gestione del servizio (forme di gestione di cui all'art. 14 del d. lgs. 201/2022); b) l'obbligo del raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario della gestione; c) la durata dell'affidamento, comunque non inferiore a quindici anni; d) i criteri per definire il piano economico-finanziario per la gestione integrata del servizio; e) le modalità di controllo del corretto esercizio del servizio; f) i principi e le regole generali relativi alle attività ed alle tipologie di controllo, in relazione ai livelli del servizio ed al corrispettivo, le modalità, i termini e le procedure per lo svolgimento del controllo e le caratteristiche delle strutture organizzative all'uopo preposte; g) gli obblighi di comunicazione e trasmissione di dati, informazioni e documenti del gestore e le relative sanzioni; h) le penali, le sanzioni in caso di inadempimento e le condizioni di risoluzione secondo i principi del codice civile, diversificate a seconda della tipologia di controllo; i) il livello di efficienza e di affidabilità del servizio da assicurare all'utenza, anche con riferimento alla manutenzione degli impianti; l) la facoltà di riscatto secondo i principi di cui al titolo I, capo II, del regolamento approvato con decreto del Presidente della Repubblica 4 ottobre 1986, n. 902; m) l'obbligo di riconsegna delle opere, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali strumentali all'erogazione del servizio in condizioni di efficienza ed in buono stato di conservazione; n) idonee garanzie finanziarie e assicurative; o) i criteri e le modalità di applicazione delle tariffe determinate dagli enti locali e del loro aggiornamento, anche con riferimento alle diverse categorie di utenze (...)*".

14.2. Come detto, l'art. 1 comma 527 della legge n. 205/2017 attribuisce all'Autorità il potere di definire gli schemi tipo dei contratti di servizio di cui al

sopra citato art. 203 del d. lgs. 152/2006.

14.3. L'art. 24 del d.lgs. 201/2022, al comma 2, evidenzia che *“il contratto (...) contiene previsioni dirette ad assicurare, per tutta la durata dell'affidamento, l'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico, nonché l'equilibrio economico-finanziario della gestione secondo criteri di efficienza, promuovendo il progressivo miglioramento dello stato delle infrastrutture e della qualità delle prestazioni erogate”*.

14.4. In applicazione delle suddette norme, l'Autorità ha adottato la deliberazione 3 agosto 2023 n. 385/2023/R/Rif, con la quale ha fissato *“i contenuti minimi essenziali obbligatoriamente richiesti dalla normativa vigente, ferma restando l'autonomia contrattuale delle Parti nel disciplinare contenuti ulteriori, nel rispetto della normativa vigente e dei provvedimenti di regolazione dell'Autorità”*.

14.5. Le questioni che giungono all'esame di questo Giudice riguardano quindi i limiti dei poteri regolatori dell'Autorità nel campo dell'autonomia contrattuale delle parti, dove la regolazione del ciclo dei rifiuti dà vita ad una sorta di funzionalizzazione del contratto di servizio, per il perseguimento, non solo degli interessi economici degli operatori del settore, ma anche degli obiettivi generali di carattere sociale, di tutela ambientale e di uso efficiente delle risorse indicati nell'art.1, comma 527, della L. n. 205/2017 e nell'art. 1 della L. n. 481/1995.

15. Con il terzo motivo di ricorso, le società ricorrenti deducono l'illegittimità dell'art. 7.1 dello schema tipo di contratto di servizio per violazione delle norme del d. lgs. n. 36/2023 (Codice appalti) nella parte in cui prevede che ci sia *“coerenza tra il corrispettivo dell'appalto e i costi riconosciuti dal metodo tariffario”*.

16. Su tale motivo l'Autorità ha sollevato l'eccezione di inammissibilità, ritenendo indimostrato l'assunto delle parti ricorrenti secondo cui il metodo tariffario determinerebbe minori entrate rispetto al prezzo dell'appalto.

17. L'eccezione non è fondata e non può pertanto essere accolta.

17.1. Risulta dal ricorso e dalla memoria delle società ricorrenti che ciò che si

contesta con tale motivo di ricorso non è la minore entrata rispetto al corrispettivo dell'appalto in corso, ma è la violazione del principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale di cui agli artt. art. 9 e 60 del d. lgs. 36/2023.

17.2. Il motivo di ricorso è fondato.

17.3. Come noto, la disciplina del MTR e le delibere ARERA fissano effettivamente i valori massimi della TARI che l'amministrazione può porre a carico dei cittadini che fruiscono del servizio, sul presupposto che essi garantiscano l'equilibrio economico-finanziario della gestione, senza determinare i corrispettivi contrattuali dovuti al gestore del servizio stesso. Questi ultimi corrispondono invece all'esito della gara indetta per affidarli e all'offerta fatta in quella sede dalla parte interessata, per definizione capace di valutare il proprio interesse e quindi la remuneratività del prezzo offerto.

17.4. Ove tale corrispettivo fissato in sede di gara divenisse inadeguato per circostanze eccezionali, l'ordinamento giuridico in virtù del principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale - oggi codificato nell'art. 9 del d. lgs. 36/2023 - appresta il rimedio della revisione dei prezzi di cui all'art. 60 del medesimo decreto.

17.5. Da quanto sopra esposto, è evidente che l'art. 7.1, prevedendo l'atipico meccanismo di adeguamento del corrispettivo contrattuale della *"coerenza con i costi riconosciuti dal metodo tariffario"*, si pone in netto contrasto con la norma di rango primario di cui all'art. 60 del d. lgs. 36/2023, che ha introdotto l'obbligo di previsione di clausole di revisione dei prezzi, sicché, contrariamente a quanto affermato nella deliberazione impugnata (pag. 11) esso non rispetta la normativa vigente e pertanto è illegittimo.

17.6. In altre parole, mentre i costi riconosciuti dal metodo tariffario riguardano l'equilibrio economico finanziario sulla base del quale sono determinati i valori massimi della TARI e l'aggiornamento tariffario, per l'adeguamento del corrispettivo liberamente offerto in sede di gara, in presenza di un bando che indica

caratteristiche e durata del servizio stesso, il gestore del servizio ha a disposizione il rimedio della revisione dei prezzi per le sopravvenienze straordinarie.

18. Il quarto e il quinto motivo di ricorso, poiché connessi, possono essere esaminati congiuntamente, dal momento che con tali censure le società ricorrenti lamentano il contrasto tra la disciplina dei contratti pubblici e le previsioni regolatorie della deliberazione n. 385/2023/R/Rif in tema di estensione della durata contrattuale contenute nell'art. 5.2; art. 11.1, lett. b); art. 15.1, lett. k) e artt. 22.5 e 22.8, che renderebbero indeterminata la durata del rapporto contrattuale.

18.1. I motivi sono fondati per le seguenti ragioni.

18.2. In sintesi, l'art. 5 (intitolato "*Durata dell'affidamento*"), al comma 2, prevede che la durata dell'affidamento possa essere estesa "*Al fine di garantire il mantenimento delle condizioni di equilibrio economico-finanziario e a tutela della continuità del servizio e della qualità delle prestazioni*", prevede inoltre alla lettera b) che la durata possa essere estesa nel caso di "*mancata corresponsione del valore di subentro da parte del Gestore entrante, nel rispetto della regolazione pro tempore vigente, o in caso di oggettivi e insuperabili ritardi nelle procedure di affidamento*", così anche l'art. 22.8; mentre l'art. 11 (intitolato "*Misure per il mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario*"), alla lett. b) prevede tra le misure di riequilibrio e di risanamento, "*l'estensione della durata dell'affidamento*". Tra gli "*Ulteriori obblighi del gestore*", l'art. 15.1 lett. k) prevede quello di "*proseguire nella gestione del servizio fino al subentro del nuovo Gestore*".

18.3. Con la memoria depositata in atti il 26 maggio 2025, l'Autorità ha difeso la legittimità delle contestate previsioni, evidenziando che le finalità delle previste proroghe sarebbero: da un lato, quella di garantire le condizioni di equilibrio economico-finanziario in un'ottica ispirata al principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale di cui all'art. 9 del d. lgs. 36/2023; dall'altra quella di garanzia del diritto del gestore uscente ad essere remunerato nella misura pattuita.

18.4. Orbene, le censure delle parti ricorrenti meritano di essere condivise.

18.5. Innanzitutto si osserva che le prescrizioni e le finalità rappresentate dall'Autorità vanno oltre il contenuto tipizzato dal legislatore (art. 203, comma 2, d. lgs. 152/2006 e art. 24 del d.lgs. 201/2022) e gli obiettivi che delimitano il campo di applicazione dei poteri regolatori indicati nel par.14.5. Inoltre, il citato principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale non è pertinente, riguardando esso non la durata del contratto ma appunto l'equilibrio del sinallagma contrattuale, per il quale è previsto il rimedio della revisione dei prezzi o quello dell'art. 1467 cod. civ., per i contratti stipulati prima dell'entrata in vigore del d. lgs. 36/2023. Le disposizioni impugnate, aggiungendo nuove ipotesi di estensione della durata, contrastano inoltre con l'istituto della proroga tecnica di cui all'art. 120, comma 11, del codice dei contratti pubblici, quest'ultima prevista come strumento di carattere eccezionale nei casi di oggettivi e insuperabili ritardi nella conclusione della procedura di affidamento e per il tempo strettamente necessario.

18.6. Si osserva inoltre come tali illegittime previsioni impattano in modo sensibile sull'autonomia contrattuale e sulla libertà di iniziativa economica del gestore del servizio, dal momento che lo schema tipo rende di fatto indeterminata la durata del vincolo contrattuale, dipendendo essa dalle condizioni di equilibrio economico-finanziario o dalla corresponsione del valore di subentro da parte del gestore entrante, soggetto questo estraneo al rapporto contrattuale in corso di esecuzione.

19. Con il sesto motivo di ricorso si contesta l'illegittimità di due previsioni (artt. 22.7 e 23) relative al personale, le quali avrebbero introdotto un obbligo di assorbimento di tutto il personale del gestore uscente ed escluso la possibilità di applicare un c.c.n.l. diverso da quello stipulato dalle organizzazioni sindacali più rappresentative.

19.1. A prescindere da ogni considerazione sulla pertinenza delle contestate previsioni rispetto al quadro regolatorio del ciclo dei rifiuti, l'art. 22.7 è così formulato *“Ai sensi di quanto disposto dalla normativa di settore, il personale che precedentemente all'affidamento del servizio risulti alle dipendenze del Gestore*

uscente.....può essere soggetto al passaggio diretto ed immediato al nuovo Gestore del Servizio affidato”.

19.2. Contrariamente a quanto affermato dalle parti ricorrenti, questo Collegio rileva che la norma prevede la facoltà e non l’obbligo di assorbimento del personale del gestore uscente, espressa con la locuzione *“può essere soggetto al passaggio...al nuovo Gestore”*, e la clausola di riserva contenuta nell’art. 22.7 fa comunque salva l’applicazione della disciplina della clausola sociale.

19.3. Per tali ragioni, l’art. 22.7 si sottrae alle censure delle parti ricorrenti.

19.4. Fondata è invece la censura relativa all’art. 23.

19.5. Ai sensi del citato art. 23 *“Il Gestore entrante garantisce l’applicazione al personale.....del contratto collettivo nazionale di lavoro del settore dell’igiene ambientale, stipulato dalle Organizzazioni Sindacali comparativamente più rappresentative, anche in conformità a quanto previsto dalla normativa in materia attualmente vigente”*.

19.6. Il Collegio rileva, condividendo l’assunto delle parti ricorrenti, che tale articolo contrasta con l’art. 11, comma 3, d. lgs. 36/2023, norma di rango primario, il quale prevede espressamente che *“Gli operatori economici possono indicare nella propria offerta il differente contratto collettivo da essi applicato, purché garantisca ai dipendenti le stesse tutele”*, sicché è illegittimo.

20. Va infine accolto il settimo motivo di ricorso, con il quale le parti ricorrenti deducono che l’art. 27 non contempla tra gli allegati dello schema tipo l’offerta dell’appaltante, che consente di determinare l’oggetto del contratto.

21. Concludendo, il ricorso è in parte infondato e in parte fondato nei termini di cui in motivazione, mentre è improcedibile ai sensi dell’art. 35, comma 1, lettera c), c.p.a. per dichiarata sopravvenuta carenza d’interesse limitatamente alle società ricorrenti Agesp e Roma Costruzioni.

22. Le spese, che seguono il principio della soccombenza, si liquidano come da dispositivo.

P.Q.M.

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

- lo accoglie nei termini di cui in motivazione;
- lo dichiara improcedibile per le società Agesp e Roma Costruzioni per dichiarata sopravvenuta carenza d'interesse.

Condanna l'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente alla refusione delle spese di lite a favore delle ricorrenti, che liquida in € 6.000,00 (seimila/00) oltre accessori di legge; spese compensate con il Comune di Vittoria.

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

Alberto Di Mario, Consigliere

Marilena Di Paolo, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Marilena Di Paolo

IL PRESIDENTE
Antonio Vinciguerra

IL SEGRETARIO