

Pubblicato il 08/04/2024

N. 00485/2024 REG.PROV.COLL.

N. 00515/2023 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 Puglia

Lecce - Sezione Seconda

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 515 del 2023, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Gial Plast S.r.l., Bianco Igiene Ambientale S.r.l., Armando Muccio S.r.l., in persona dei legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentate e difese dagli avvocati Luigi Quinto, Pietro Quinto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Galatone, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Paolo Gaballo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia; Ambito di Raccolta Ottimale 6/LE (ARO 6/LE), non costituito in giudizio;

e con l'intervento di

ad opponendum:

Agenzia Territoriale della Regione Puglia per il Servizio di Gestione dei Rifiuti - AGER, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso

dall'avvocato Marco Lancieri, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

- della nota prot. 0008768 del 17/3/2023 con cui il Responsabile del 7° Settore – Lavori Pubblici - Ambiente del Comune di Galatone ha posto delle riserve sulla corresponsione del maggiore onere richiesto dal R.T.I. ricorrente a titolo di revisione prezzi, a partire dal secondo anno di gestione, ritenendo soggetta la commessa al metodo ARERA, di cui alle deliberazioni n. 443/19/R/RIF e n. 363/2021/R/RIF;
- di ogni altro atto connesso, presupposto e/o consequenziale;

per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Gial Plast S.r.l. il 16/11/2023, per l'annullamento, oltre che degli atti e provvedimenti già impugnati con il ricorso introduttivo, anche

- della nota prot. n. 0031060 del 16/10/2023 con cui il Responsabile del 7° Settore Lavori Pubblici – Ambiente – Servizio Ambiente del Comune di Galatone, in riscontro alla nota del Responsabile dell'Ufficio Comune dell'ARO prot. 42160 del 31/7/2023 ha nuovamente respinto, nei limiti della propria competenza territoriale, la domanda di revisione e adeguamento del prezzo contrattuale del contratto rep. n. 6241 del 22.03.2018 avente ad oggetto i servizi di spazzamento, raccolta e trasporto dei rifiuti solidi urbani nel territorio dell'Ambito Raccolta Ottimale n. 6 della Provincia di Lecce per anni 9 (CIG 618272848C), relativamente agli ultimi 2 anni di gestione (2022/2023);

- di ogni altro atto connesso, presupposto e/o consequenziale;

e per l'accertamento e la declaratoria del diritto delle società ricorrenti al compenso revisionale ai sensi della disciplina contrattuale per l'espletamento del servizio di igiene urbana in favore del Comune di Galatone dal 1/1/2020 a tutt'oggi, oltre interessi moratori ex D. Lgs n. 231/2022, previa disapplicazione, ove occorra, di eventuali clausole di segno contrario.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Galatone e l'atto di intervento *ad opponendum* dell'Agenzia Territoriale della Regione Puglia per il Servizio di Gestione dei Rifiuti;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 28 febbraio 2024 il dott. Nino Dello Preite e uditi per le parti i difensori avv. L. Quinto per la parte ricorrente, avv. P. Gaballo per il Comune di Galatone e avv. M. Lancieri per l'Agenzia Territoriale della Regione Puglia per il Servizio di Gestione Rifiuti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Le imprese Gial Plast S.r.l., Bianco Igiene Ambientale S.r.l. e Armando Muccio S.r.l. – costituite nel Raggruppamento Temporaneo di Imprese gestore (d'ora in poi R.T.I.) del servizio di igiene urbana dei Comuni facenti parte dell'Ambito di Raccolta Ottimale n. 6 della Provincia di Lecce, tra cui quello di Galatone – hanno proposto ricorso avverso gli atti, in epigrafe indicati, con cui l'Amministrazione comunale intimata ha posto delle riserve sulla corresponsione del maggiore onere richiesto dallo stesso R.T.I. a titolo di revisione prezzi, a partire dal secondo anno di gestione, ritenendo soggetta la commessa al metodo ARERA, di cui alle deliberazioni n. 443/19/R/RIF e n. 363/2021/R/RIF.

1.1. La parte ricorrente contesta, in particolare, la nota prot. n. 8768 del 17.3.2023, con la quale il Comune di Galatone ha ritenuto: *a)* quanto all'adeguamento del canone relativo al secondo anno di gestione, che vi sia una condizione ostativa rappresentata dall'articolo 3, comma 4, della deliberazione di ARERA n. 443/2019/R/RIF, riferita all'ipotesi di inerzia del gestore nella predisposizione del PEF propedeutico all'applicazione del nuovo sistema tariffario (MTR); *b)* quanto

agli anni successivi, di liquidare un acconto “*nel limite degli importi stabiliti dal PEF approvato da AGER Puglia con Determinazione n. 274 del 21/07/2021*”.

1.2. Il R.T.I. sostiene che il contratto di appalto, stipulato in data 22 marzo 2018, è soggetto alla clausola di revisione prevista dall’art. 18 del Capitolato speciale di appalto, in conformità alla disciplina, di natura imperativa e inderogabile, dettata dall’art. 115 del D. Lgs n. 163/2006, e che il metodo ARERA non possa essere applicato ai contratti in corso di esecuzione, venendo altrimenti in rilievo la violazione del principio di irretroattività e del divieto di modifica unilaterale delle condizioni contrattuali.

1.3. La difesa attorea ha chiesto, pertanto, l’annullamento dei provvedimenti impugnati, la declaratoria del suo diritto al compenso revisionale secondo la disciplina contrattuale, oltre interessi moratori, nonché la sospensione della efficacia esecutiva dei provvedimenti stessi, in ragione della sussistenza dei presupposti del *fumus boni iuris* e del *periculum in mora*.

1.4. Si è costituita in giudizio l’Amministrazione comunale intimata, instando preliminarmente per la inammissibilità del ricorso e, nel merito, per l’infondatezza dello stesso, con vittoria di spese e competenze di lite.

1.5. Con ordinanza n. 334/2023 del 19.6.2023 la Sezione ha preso atto della rinuncia all’istanza cautelare proposta unitamente al ricorso.

2. Con motivi aggiunti depositati in data 16.11.2023, le ditte ricorrenti hanno impugnato il sopravvenuto atto dirigenziale - ossia la nota prot. n. 31060 del 16.10.2023 -, con cui il Comune di Galatone ha nuovamente respinto la domanda di revisione ed adeguamento del prezzo contrattuale, relativamente agli ultimi due anni di gestione (2022/2023).

2.1. Successivamente ha spiegato intervento *ad opponendum* AGER Puglia, chiedendo la reiezione del ricorso, in quanto inammissibile ed infondato, con ogni consequenziale statuizione in tema di spese ed onorari di giudizio.

2.2. Previo deposito di memorie difensive *ex art. 73 c.p.a.*, all'udienza pubblica del 28 febbraio 2024 la causa è stata riservata in decisione.

3. *In limine* va superata l'eccezione, proposta dalla difesa attorea, di inammissibilità dell'intervento *ad adiuvandum* di AGER Puglia, in quanto AGER ha un interesse qualificato al mantenimento dei provvedimenti impugnati, avendo concorso alla determinazione delle tariffe c.d. MTR ("Metodo Tariffario Rifiuti"), la cui applicazione è in questa sede contestata.

3.1. In specie, la L.R. n. 24/2012 attribuisce ad AGER – quale Ente di Governo dell'Ambito unico regionale cui gli Enti locali partecipano obbligatoriamente ai sensi del comma 1 *bis* dell'art. 3 *bis* del D.L. n. 138/2011 – il compito di "*determina(re) le tariffe per l'erogazione dei servizi di competenza in conformità alla disciplina statale, conformandole a principi di contenimento e agli eventuali criteri generali fissati dalle autorità nazionali di regolazione settoriale*" [v. art. 9, co. 7, lett. a), nel testo introdotto dall'art. 5, comma 1, della L.R. 4 agosto 2016, n. 20].

3.2. Sussiste quindi un interesse dell'Agenzia interveniente a sostenere la legittimità delle determinazioni adottate dal Comune di Galatone, stante lo specifico ruolo alla stessa riconosciuto dalla legge *in subiecta materia*.

4. Si può poi prescindere dalle eccezioni, proposte dalla difesa comunale (e ribadite dall'interveniente), di inammissibilità per carenza di interesse alla decisione per l'asserita natura endoprocedimentale dell'atto impugnato con il ricorso introduttivo e per l'omessa impugnazione delle deliberazioni assunte da ARERA e da AGER al fine di determinare le tariffe *de quibus* (quali atti presupposti a quelli impugnati), perché il ricorso ed i motivi aggiunti sono infondati nel merito.

5. Con articolato ordine di censure, la parte ricorrente lamenta che il Comune di Galatone, contravvenendo alla disciplina contrattuale, abbia posto riserve sulla corresponsione del maggiore onere richiesto per la revisione prezzi; viene contestata, in particolare, l'applicazione retroattiva del Metodo Tariffario Rifiuti (MTR), in

quanto il contratto che disciplina il rapporto tra le parti è stato stipulato prima dell'adozione di tale metodo.

5.1. Ad avviso della parte, la prevalenza del suddetto metodo tariffario, introdotto dall'Autorità regolatoria ARERA con la deliberazione n. 443/2019/R/RIF cozza non solo con la preesistenza del contratto di appalto, ma anche con la circostanza che alla fattispecie è applicabile *ratione temporis* la disciplina del D. Lgs. n. 163/2006, e segnatamente l'art. 115, trasfuso negli artt. 3 e 18 del contratto, che impongono la revisione quale istituto inderogabile.

5.2. La difesa attorea rimarca, inoltre, che l'art. 115 D. Lgs. n. 163 cit. ha natura di norma imperativa, imponendo la revisione dei prezzi come meccanismo inderogabile posto a presidio di interessi sovraordinati, di talché il rifiuto di riconoscere la revisione del canone comprometterebbe sia l'interesse pubblico alla qualità del servizio, sia l'equilibrio contrattuale a favore del gestore, come peraltro riconosciuto dalla costante giurisprudenza.

5.3. Ad avviso della parte, a fronte di siffatto inderogabile meccanismo revisionale, che consente di rispettare il principio di invarianza del sinallagma contrattuale attraverso il dinamico riequilibrio economico finanziario della revisione prezzi, non sarebbe possibile invocare, come preteso dal Comune di Galatone, un diverso sistema che, da un lato, prescinde dall'inderogabile sistema normativo delineato dal vecchio codice degli appalti e, dall'altro, non garantisce al gestore un tempestivo intervento di riequilibrio economico finanziario.

5.4. Secondo la tesi attorea, il metodo MTR, introdotto con la deliberazione ARERA n. 443 cit., non potrebbe essere applicato retroattivamente ai contratti conclusi sotto l'egida del D. Lgs. n. 163/2006, e ciò non solo per il generale principio di irretroattività delle disposizioni normative sulla disciplina contrattuale in corso di esecuzione, ma anche in ragione del carattere inderogabile che quella disciplina

assume in forza del precetto normativo che la regola, nella specie l'art. 115 del Codice degli appalti del 2006.

5.4. In definitiva, sempre nella prospettazione attorea, la disciplina recata dall'art. 1, comma 527, della legge n. 205/2017 – nell'attribuire ad ARERA il potere regolatorio del metodo tariffario, anche eterointegrando i contratti in essere – non può aver inciso sugli obblighi derivanti dalle norme inderogabili che disciplinano i contratti in corso di esecuzione alla data di adozione della deliberazione regolatoria, atteso che non vi è stata una espressa abrogazione di quelle norme.

6. I motivi di censura, così compendati, non sono meritevoli di accoglimento.

6.1. Lo scrutinio delle doglianze proposte da parte ricorrente postula la ricognizione del quadro normativo di riferimento, nei limiti di quanto rileva per la trattazione delle stesse.

6.2. L'art. 1, comma 527, della legge 2017 n. 205 delinea i poteri dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente in materia di metodo tariffario relativo al servizio integrato dei rifiuti, stabilendo che *“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”* - ridenominata ARERA - *“con i medesimi poteri e nel quadro dei principi, delle finalità e delle attribuzioni, anche di natura sanzionatoria, stabiliti dalla L. 14 novembre 1995, n. 481, le seguenti funzioni di regolazione e controllo, in particolare in materia di: [...] 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; g) fissazione dei criteri per la definizione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento; 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; i) verifica della corretta redazione dei piani di ambito esprimendo osservazioni e rilievi ...”».

6.3. A sua volta, l'art. 2, comma 12, della legge n. 481/1995, dispone che ARERA «...e) stabilisce e aggiorna, in relazione all'andamento del mercato e del reale costo di approvvigionamento della materia prima, la tariffa base, i parametri e gli altri elementi di riferimento per determinare le tariffe di cui ai commi 17,18 e 19, nonché le modalità per il recupero dei costi eventualmente sostenuti nell'interesse generale in modo da assicurare la qualità, l'efficienza del servizio e l'adeguata diffusione del medesimo sul territorio nazionale, nonché la realizzazione degli obiettivi generali di carattere sociale, di tutela ambientale e di uso efficiente delle risorse di cui al comma 1 dell'articolo 1, tenendo separato dalla tariffa qualsiasi tributo od onere improprio; verifica la conformità ai criteri di cui alla presente lettera delle proposte di aggiornamento delle tariffe annualmente presentate e si pronuncia, sentiti eventualmente i soggetti esercenti il servizio, entro novanta giorni dal ricevimento della proposta; qualora la pronuncia non intervenga entro tale termine, le tariffe si intendono verificate positivamente; [...] h) emana le direttive concernenti la produzione e l'erogazione dei servizi da parte dei soggetti esercenti i servizi medesimi, definendo in particolare i livelli generali di qualità riferiti al complesso delle prestazioni e i livelli specifici di qualità riferiti alla singola prestazione da garantire all'utente...».

6.4. A completamento della ricognizione dell'insieme delle norme rilevanti *in subiecta materia*, è utile richiamare anche l'art. 1, comma 1, della legge n. 481/1995, recante “Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità”, dal quale è possibile desumere che le Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità, come ARERA, devono perseguire, nello svolgimento delle proprie funzioni, “la finalità di garantire la promozione della concorrenza e dell'efficienza nel settore dei servizi di pubblica utilità, [...] nonché

adeguati livelli di qualità nei servizi medesimi in condizioni di economicità e di redditività, assicurandone la fruibilità e la diffusione in modo omogeneo sull'intero territorio nazionale, definendo un sistema tariffario certo, trasparente e basato su criteri predefiniti, promuovendo la tutela degli interessi di utenti e consumatori...”.

7. Ciò posto, dal reticolo normativo sopra tratteggiato emergono chiaramente le preminenti finalità di interesse pubblico, correlate a valori fondanti del sistema economico-giuridico nazionale ed europeo (*come la concorrenza, l'efficienza e la qualità dei servizi pubblici, la fruibilità omogenea ed universale degli stessi*, etc.), che connotano in termini di imperatività le prescrizioni di legge suddette, con cui sono state assegnate all'Autorità funzioni di regolazione e di controllo in materia di rifiuti urbani e assimilati con riferimento alla *“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”*, precisando, per l'appunto, che tali funzioni sono attribuite *“con i medesimi poteri e nel quadro dei principi, delle finalità e delle attribuzioni, anche di natura sanzionatoria, stabiliti dalla legge 481/95”*.

7.1. La *ratio legis* della disciplina regolatoria di cui si discorre è da individuare nell'obiettivo di garantire la sostenibilità sociale delle tariffe ed il miglioramento dell'efficienza complessiva delle gestioni, salvaguardando al contempo l'interesse imprenditoriale, nell'ambito della gestione integrata del ciclo dei rifiuti.

7.2. Il nuovo assetto normativo - così come il precedente - è stato ideato dal legislatore proprio al fine di garantire la qualità del servizio e di coprire, con azioni di programmazione e con opportuni interventi correttivi, deliberati dall'Autorità di regolazione, tutti i costi sostenuti dall'appaltatore, così contemperando anche l'esigenza, parimenti pubblica, di non riversare in modo indiscriminato sull'utente finale, ovvero sul cittadino, costi *“a sorpresa”*, rendicontati soltanto *ex post* (ciò che invece poteva accadere nel precedente sistema, in cui la revisione del prezzo

interveniva al termine del periodo di esercizio, senza una valutazione complessiva e qualitativa della gestione del servizio).

7.3. In tal senso, la disciplina regolatoria in materia di rifiuti, riveniente dall'art. 1, comma 527, della legge n. 205/2017, è essa stessa espressione di un potere sancito da una norma imperativa, posta a presidio di esigenze fondamentali, rispetto alla quale la norma anteriore (ovvero l'art. 115 del D. Lgs n. 163/2006) è destinata a recedere, in virtù del criterio cronologico di risoluzione delle antinomie, secondo cui *“lex posterior derogat priori”*.

8. Nella specie, pertanto, non può invocarsi - come sostenuto da parte ricorrente - la perdurante vigenza della normativa revisionale confluita nella previsione pattizia di cui all'art. 18 del Capitolato speciale d'appalto, perché la disciplina del c.d. Metodo Tariffario Rifiuti è anch'essa di carattere cogente, trovando conseguentemente applicazione al rapporto contrattuale in corso.

8.1. In proposito, il Collegio richiama e fa proprio il consolidato orientamento giurisprudenziale, in virtù del quale:

– *“Il potere della ARERA di determinare il nuovo sistema tariffario discende direttamente dalla legge, vale a dire dall'art. 1, comma 527, della legge 2017 n. 205 [...]. Tale norma peraltro sancisce anche la prevalenza del nuovo sistema tariffario affidato ad ARERA sui precedenti ordinamenti [...]. Ne consegue che l'imperatività delle previsioni attributive dei poteri di ARERA e la prevalenza delle rispettive determinazioni regolatorie rispetto agli ordinamenti previgenti incidono anche sulle attribuzioni di competenze nel procedimento di definizione delle tariffe”* (TAR Toscana, Firenze, Sez. II, 08/01/2024 n. 26; v. anche T.A.R. Toscana Firenze, Sez. II, 29/12/2023, n. 1248);

– *“La disciplina regolatoria in esame sottende esigenze generali, che assurgono al rango di valori fondamentali del sistema, interno ed eurounitario, chiaramente enunciati dall'art. 1, comma 527, della legge 2017 n. 205. Pertanto, la disciplina in contestazione ha natura imperativa e deve esserne garantita l'operatività anche nella disciplina di rapporti in corso di svolgimento, secondo il*

meccanismo dell'eterointegrazione contrattuale, ex art. 1339 c.c., con sostituzione automatica della clausola difforme, da qualificare come nulla per contrarietà a norma imperativa, secondo la previsione dell'art. 1419, comma 2, c.c." (TAR Lombardia, Sez. I, 17/08/2021, n. 1938; si vedano anche Tar Lombardia, Sez. I, 30 giugno 2020, n. 1249; TAR Lombardia, Sez. IV, 24 giugno 2016, n. 1233).

8.2. Come è evidente, la norma individuata dal formante giurisprudenziale quale fonte di rango primario, a carattere imperativo, attributiva del potere regolatorio – e che prevale su quella antecedente invocata dal R.T.I. Gial Plast – è proprio l'art. 1, comma 527, della legge n. 205/2017.

8.3. Né in contrario può essere utilmente valorizzata la sentenza del TAR Lombardia - Milano, Sez. I, del 6.3.2023, n. 578, adottata dal R.T.I. a sostegno delle proprie tesi.

8.4. Invero, a ben vedere, la suddetta sentenza conferma il potere in capo ad ARERA in relazione alla predisposizione ed all'aggiornamento del metodo tariffario ed alla fissazione dei criteri per la definizione delle tariffe, ponendo al di fuori del perimetro regolatorio dell'Autorità la (differente) tematica della disciplina in materia di individuazione degli impianti c.d. "minimi" del ciclo dei rifiuti.

9. Reputa pertanto il Collegio che la disciplina in contestazione abbia natura imperativa e debba esserne garantita l'operatività anche nella disciplina di rapporti in corso di svolgimento, secondo il meccanismo dell'eterointegrazione contrattuale, *ex art. 1339 cod. civ.*, con sostituzione automatica della clausola difforme, da qualificare come nulla per contrarietà a norma imperativa, secondo la previsione dell'art. 1419, comma 2, cod. civ.

9.1. La sostituzione automatica *ex lege* della clausola difforme rispetto alla disciplina imperativa sopravvenuta opera con riferimento alla parte concernente la determinazione del corrispettivo per il servizio, quale elemento essenziale del contratto ai sensi dell'art. 1325 cod. civ.

9.2. Come esattamente rilevato da AGER nelle sue difese, trattasi, peraltro, di una retroattività, per così dire “impropria”, ossia di un fenomeno giuridico in base al quale la legge sopravvenuta incide sì sui contratti di servizio già stipulati, ma soltanto con decorrenza successiva alla sua entrata in vigore, ossia con riferimento ad obbligazioni non ancora eseguite.

9.3. Coerentemente a tale impostazione, il Comune di Galatone ha applicato le regole del c.d. MTR sull’aggiornamento tariffario alle istanze formulate da parte ricorrente relativamente alla revisione del corrispettivo dovuto per le annualità successive all’adozione della prima delibera tariffaria di AREGA (ovverosia dall’anno 2020 in poi).

10. Si deve a questo punto precisare che, in applicazione delle suddette disposizioni normative ed in virtù dell’attribuzione dei predetti poteri, AREGA, con delibera 31 ottobre 2019 n. 443/2019/R/RIF ha adottato la “*Definizione dei criteri di riconoscimento dei costi efficienti di esercizio e di investimento del servizio integrato dei rifiuti, per il periodo 2018-2021*”, approvando per il quadriennio 2018-2021 il Metodo Tariffario Rifiuti (c.d. MTR-1), che ha sostituito il c.d. metodo normalizzato di cui al Decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1999, n. 158.

10.1. A tale delibera ha poi fatto seguito l’ulteriore deliberazione n. 363/2021/R/RIF del 3 agosto 2021 (c.d. MTR-2), con cui AREGA ha aggiornato anche per il quadriennio successivo (2022-2025) la medesima metodologia di determinazione delle tariffe, incentrata sulla verifica e sulla trasparenza dei costi, ivi ribadendosi il principio per cui la determinazione e/o adeguamento del canone contrattuale deve essere effettuata “*sulla base di dati certi, validati e desumibili da fonti contabili obbligatorie ed ufficiali e che la dinamica per la loro definizione sia soggetta ad un limite annuale di crescita (che tenga conto anche di costi benchmark di riferimento espressamente individuati)*” (v. pag. 13).

10.2. Per quel che qui rileva, l'art. 4.2 della predetta deliberazione n. 363 (confermando quanto già prevedeva la Delibera n. 443/2019) prevede che “*Le entrate tariffarie determinate per ciascuna delle annualità 2022, 2023, 2024 e 2025 non possono eccedere quelle relative all'anno precedente, più del limite alla variazione annuale, che tiene conto, ai sensi dell'Articolo 4 del MTR-2: a) del tasso di inflazione programmata; b) del miglioramento della produttività; c) del miglioramento previsto della qualità e delle caratteristiche delle prestazioni erogate agli utenti; d) delle modifiche del perimetro gestionale, con riferimento ad aspetti tecnici e/o operativi*”.

10.3. Il c.d. MTR-2, inoltre, ha ribadito il principio di sottoposizione ad un limite alla crescita annuale delle entrate tariffarie, contemperando l'esigenza di preservare l'equilibrio economico – finanziario del contratto di servizio con quelle altrettanto rilevanti di contenimento e di razionalizzazione dei costi a tutela dell'utenza.

10.4. Secondo la disciplina di regolazione tariffaria, nonché in attuazione dell'art. 2, comma 17, della legge n. 481/1995, le entrate tariffarie determinate ai sensi del MTR-2, sono considerate come valori massimi ed è quindi possibile, in caso di equilibrio economico finanziario della gestione, applicare valori inferiori, indicando, con riferimento al piano economico-finanziario, le componenti di costo ammissibili ai sensi della disciplina tariffaria che non si ritengono di coprire integralmente, al fine di verificare la coerenza con gli obiettivi predefiniti.

10.5. Il quadro regolatorio dei principi del MTR-2 conferma il criterio del c.d. *full cost recovery*, ossia quel criterio per cui il costo della gestione del servizio deve trovare piena copertura nella tariffa.

10.6. Nel rispetto del *full cost recovery*, la regolazione incentivante riconosce sul piano tariffario i costi dichiarati da ciascuna impresa nella misura in cui essi sono efficienti rispetto agli *standard* predeterminati mediante tecniche di selezione delle componenti ammissibili e di “modellizzazione” del comportamento - per l'appunto - efficiente sulla base dell'analisi dell'assetto di imprese accomunate da particolari caratteristiche

strutturali, cosicché il gestore è incentivato ad adottare uno sforzo di efficientamento dei costi endogeni ed i rischi risultano più equilibratamente distribuiti tra gestore medesimo ed utenza (cfr. Cons. Stato, Sez. II, 23.1.2023, n.736).

10.7. Il riferimento ai costi c.d. “efficienti” o utili, che permea la normativa di settore, sopra richiamata, unitamente alla disciplina tariffaria, esprime il principio del riconoscimento dei soli costi che trovino giustificazione nella migliore tecnica imprenditoriale di gestione in condizioni di efficienza ed economicità, in quanto la determinazione delle tariffe si traduce nell’imposizione a carico dei contribuenti (attraverso la tassa sullo smaltimento dei rifiuti, oggi conosciuta sotto l’acronimo di “TARI”) dei relativi costi, per cui, anche in relazione al canone costituzionale di efficienza ed efficacia, non devono essere riconosciuti costi superflui (cfr. Cons. Stato, Sez. II, 24.7.2023, n. 7196).

10.8. Dunque, la regolazione introdotta dall’Autorità si basa sul criterio del riconoscimento dei costi efficienti e disdegna modalità di adeguamento automatico della tariffa, non ancorate all’applicazione dei criteri regolatori, anche per quanto attiene alla possibile incidenza delle variazioni dei costi nel tempo; ciò ne determina l’ontologica incompatibilità con il sistema revisionale pregresso, che era invece ancorato alla rilevazione delle variazioni delle componenti di costo a livello statistico o contrattuale.

11. Alla stregua delle considerazioni che precedono, il Metodo Tariffario Rifiuti, approvato da ARERA con le predette delibere, nelle sue declinazioni c.d. MTR-1 e MTR-2, contiene statuizioni immediatamente cogenti e non eludibili, tanto per l’Autorità d’Ambito che per il gestore del servizio.

11.1. La disciplina regolatoria approvata da ARERA deve essere quindi obbligatoriamente applicata sia dall’Autorità d’ambito, sia dal gestore del servizio, secondo quanto innanzi osservato.

11.2. Va considerato, peraltro, che la predetta disciplina si fa specificamente carico di individuare criteri e parametri idonei a preservare l'equilibrio economico finanziario contrattuale, al pari della risalente disciplina contrattualistica pubblica.

11.3. Se è vero - come detto - che gli importi relativi ai canoni dei servizi di igiene urbana individuati nei piani economico-finanziari dei Comuni rappresentano i parametri "massimi" di riferimento per calcolare e adeguare gli importi annui da riconoscere al gestore, in quanto già aggiornati sulla base del tasso di inflazione programmata determinato da ARERA, è pur vero, nondimeno, che - ai sensi del paragrafo 8.5 dell'art. 8 della delibera n. 363/2021, rubricato "*Aggiornamento biennale e revisione infra periodo della predisposizione tariffaria*" - è possibile una revisione della tariffa all'interno del periodo, qualora l'Ente territorialmente competente lo ritenga necessario, ovvero al verificarsi di circostanze straordinarie e tali da pregiudicare gli obiettivi indicati dal piano.

11.4. Si deve aggiungere, ad ulteriore conferma della centralità dell'azione dell'Autorità di regolazione *in subiecta materia*, che il Legislatore - in sede di riordino della materia dei servizi pubblici locali di rilevanza economica a mezzo del decreto legislativo n. 201/2022 - non solo ha mantenuto ferme "*le competenze delle Autorità nazionali in materia di regolazione economico-tariffaria e della qualità*" (art. 6, comma 1, e art. 26, comma 1), ma ha anche ribadito e cristallizzato il principio per cui "*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*" (art. 7, comma 1).

11.5. Per di più, l'art. 26 del predetto decreto legislativo, al comma 4 - riproducendo sostanzialmente il sopra ricordato art. 4.2 della delibera ARERA n. 363/2021 - dispone che "*Allo scopo di conseguire il graduale miglioramento della qualità e dell'efficienza dei servizi, gli enti affidanti, nel rispetto delle discipline di settore, fissano le modalità di aggiornamento delle tariffe con metodo del «price cap», da intendersi come limite massimo per la variazione di*

prezzo, sulla base, in particolare, dei seguenti parametri: a) tasso di inflazione programmata; b) incremento per i nuovi investimenti effettuati; c) obiettivo di recupero di efficienza prefissato; d) obiettivi di qualità del servizio prefissati, definiti secondo parametri misurabili?.

12. Non rileva, a confutazione delle suesposte considerazioni, il fatto che nella recente deliberazione ARERA n. 385 del 3 agosto 2023 si è stabilito che:

*“- sia necessario prevedere l’adeguamento obbligatorio dei contratti in essere allo schema tipo di cui all’Allegato A in forza dell’efficacia etero integrativa dei contratti che disciplinano la gestione del ciclo dei rifiuti urbani, riconosciuta ai provvedimenti di regolazione dell’Autorità [...];
- sia, altresì, opportuno disporre che i contratti di servizio in essere siano resi conformi allo schema tipo e trasmessi all’Autorità dagli Enti territorialmente competenti entro 30 giorni dall’adozione delle pertinenti determinazioni di aggiornamento tariffario biennale 2024 – 2025 ovvero dal termine stabilito dalla normativa statale di riferimento per l’approvazione della TARI riferita all’anno 2024”.*

12.1. Reputa il Collegio che le suddette disposizioni non possono essere interpretate – come preteso da parte ricorrente – nel senso che, prima dell’approvazione dello schema di contratto tipo da parte di ARERA, e fino al termine per l’approvazione della TARI riferita all’anno 2024, i contratti in essere restano intangibili nel loro contenuto, senza che possa essere invocata alcuna forma di etero integrazione.

12.2. L’applicazione eteronoma del c.d. MTR anche per i rapporti contrattuali in corso di esecuzione, mediante la sostituzione automatica delle clausole non conformi alla regolazione vigente, non può essere condizionata dall’approvazione dello schema-tipo dei contratti di servizio, giacché quest’ultimo è il precipitato di un obbligo normativo già vigente, assegnato all’Autorità dall’art. 1, comma 527, lettera e), della legge n. 205/2017 e funzionale alla definizione di formule di contenuto minimo inderogabile, nonché alla razionalizzazione dei contenuti negoziali, anche al fine di agevolarne il controllo e l’aggiornamento.

12.3. Nella stessa delibera n. 385/2023, peraltro, si sottolinea che *“la prerogativa di eterointegrazione dei rapporti sottostanti alle fattispecie regolate è un potere riconosciuto con portata generale dalla giurisprudenza, come direttamente discendente dalle funzioni e dai poteri riconosciuti all’Autorità dalla legge n. 481/95, cui espressamente rinvia l’articolo 1, comma 527, della legge 205/17”*.

13. Sotto altro profilo, ad avviso della parte ricorrente, non sarebbe possibile riconoscere la vigenza dei contratti che riguardano il trattamento dei rifiuti, come avvenuto con riferimento agli impianti del ciclo integrato dei rifiuti urbani a seguito della stessa deliberazione ARERA n. 385/2023, e disconoscere il medesimo criterio per i contratti di gestione del servizio di igiene urbana già in essere.

13.1. Sul punto, è sufficiente osservare che la dedotta distonia è, in realtà, frutto delle pronunce del TAR Lombardia (sentenza n. 578/2023) e del Consiglio di Stato (sentenze n. 10548 e n. 10550 del 2023), con le quali il Giudice Amministrativo, come già evidenziato, ha stabilito che il potere regolatorio attribuito all’ARERA dall’articolo 1, comma 527, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, è estraneo alla materia della individuazione degli impianti “minimi” per il trattamento dei rifiuti, ribadendo, però, che – alla stregua delle disposizioni di cui alle lettere f) e g) del medesimo articolo – esso risulta *“[...] circoscritto all’ambito tariffario, in relazione sia alla predisposizione ed all’aggiornamento del metodo tariffario che alla fissazione dei criteri per la definizione delle tariffe”*.

13.2. Come è evidente, tali pronunce non attengono al tema del corrispettivo per i servizi di raccolta dei rifiuti, rispetto ai quali la disciplina del MTR continua ad essere pacificamente applicabile, con decorrenza dal primo periodo regolatorio, così come chiarito, anche di recente, dalla giurisprudenza (cfr. TAR Toscana, Firenze, Sez. II, n. 26/2024 cit.).

14. Per le ragioni suesposte, il ricorso va respinto, in quanto infondato.

15. Le spese di lite seguono il criterio della soccombenza e sono liquidate nella misura indicata in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia – Lecce, Sezione Seconda, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto ed integrato da motivi aggiunti, lo respinge.

Condanna parte ricorrente al pagamento delle spese di lite, che liquida nella misura di € 3.000,00 (tremila/00), oltre accessori di legge, a favore del Comune di Galatone e di € 3.000,00 (tremila/00), oltre accessori di legge, a favore di AGER.

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

Così deciso in Lecce nella camera di consiglio del giorno 28 febbraio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Antonella Mangia, Presidente

Nino Dello Preite, Primo Referendario, Estensore

Francesco Baiocco, Referendario

L'ESTENSORE
Nino Dello Preite

IL PRESIDENTE
Antonella Mangia

IL SEGRETARIO