



Approfondimento n. 10– 2 dicembre 2025

Il corrispettivo del servizio di gestione rifiuti. Tra importi del PEF e valore contrattuale

Simone Pellegrin, Fabrizio Robbiano



#AreaTributi
#AreaContabilità
#AreaPersonale
#AreaAziendePubbliche



Premessa

Nella seconda parte del 2025 sono giunte importantissime novità da pronunce della giurisprudenza amministrativa in relazione ad un tema largamente dibattuto e di grande attualità in relazione alla regolazione ARERA: il rapporto tra importi dei Piani Economico Finanziari e valore dei corrispettivi dovuti dai Comuni ai Gestori.

Vista importanza delle statuizioni giunte da TAR Lombardia e Consiglio di Stato sulla annosa questione che si appresta a breve ad essere nuovamente al centro del dibattito in sede di determinazione degli stanziamenti di bilancio e di determinazione del Piano Finanziario TARI 2026/2029, il presente approfondimento è volto a chiarire l'interpretazione offerta dai giudici amministrativi sia nel caso dei servizi di gestione rifiuti affidati mediante gara pubblica e sia nel caso di affidamento in house providing ed il nuovo orientamento ARERA sulla questione.

Sentenza n. 3496 del 30/10/2025 – TAR Lombardia

Il TAR Lombardia con Sentenza n. 3496 del 30/10/2025 ha affermato che *“la disciplina del MTR di cui all'art.1 comma 527 della L. n. 205 del 2017 e alle delibere ARERA è volta, [...], 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”*.

Nel caso in cui il Gestore lamenti l'inadeguatezza manifestatasi nel corso del tempo, in relazione al valore di aggiudicazione, il TAR ha specificato che *“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 [...] attualmente dall'art. 60 del D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36 [...] 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”).

Il Giudice ha poi fatto leva sulla la violazione del principio di **conservazione dell'equilibrio contrattuale** (di cui agli artt. art. 9 e 60 del D.Lgs. n. 36 del 2023) sostenendo che l'adeguamento dei corrispettivi previsto dall'Autorità è illegittimo: *“**l'art. 7.1** (della Deliberazione 385/2023/R/Rif ndr), **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. n. 36 del 2023, che ha introdotto l'obbligo di previsione di clausole di revisione dei prezzi, sicché, contrariamente a quanto affermato nella deliberazione impugnata esso non rispetta la normativa vigente e pertanto è illegittimo”*.

La sentenza sostiene ancora che *“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”*.

È quindi alla revisione prezzi che il Gestore dovrà fare riferimento, qualora sussistano le circostanze specifiche previste dalla norma e dal contratto di servizio, nel caso di incremento dei costi per circostanze straordinarie, non essendo plausibile avanzare alcuna pretesa di richiesta economica differente basata sui valori emergenti dal Piano Finanziario redatto sulla base del Metodo Tariffario introdotto da ARERA. La variazione in corso di affidamento del corrispettivo proposto in sede di aggiudicazione snaturerebbe infatti il significato della procedura competitiva, aprendo alla facoltà di incrementi sconsiderati ed azzerando il rischio di impresa alla base della concorrenza stessa.

Sentenza n. 6466 del 22/07/2025 – Consiglio di Stato

Ancora più rilevante, perché giunge direttamente dal massimo giudice amministrativo, la Sentenza n. 6466 datata 22/07/2025. Il Consiglio di Stato si era espresso nel caso di un ente che ha ricevuto una richiesta di conguaglio da parte del Gestore affidatario del servizio di gestione rifiuti determinato sulla base della differenza tra valori esplicitati nel PEF e importo di aggiudicazione del servizio: *“L'impresa [...] ha richiesto nuovamente un adeguamento del corrispettivo, [...] "sulla base dei costi effettivi sostenuti dalla scrivente negli anni 2020 e 2021 per assicurare il raggiungimento dell'equilibrio economico e finanziario del Gestore". A sostegno di questa pretesa, ha per la prima volta avanzato la tesi poi sostenuta in causa, secondo la quale, così come si spiegherà subito, le si sarebbero dovuti riconoscere puramente e semplicemente i costi efficienti di esercizio e di investimento risultanti dalle deliberazioni con le quali l'ARERA- Autorità di regolazione per energia, reti ed ambiente ha approvato il metodo tariffario rifiuti- MTR per il periodo di riferimento”*.

Specificando la cornice entro la quale si muove ARERA, il Giudice ha chiarito che *“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”*.

A proposito del rapporto tra valore PEF e corrispettivo previamente stabilito in sede di aggiudicazione il Consiglio di Stato ha ricordato che *“In attuazione dell'articolo 2, comma 17, della L. n. 481 del 1995, le entrate tariffarie determinate ai sensi del MTR sono considerate come valori massimi. È comunque possibile, in caso di equilibrio economico finanziario della gestione, applicare valori inferiori”*. Secondo il Giudice *“Il senso di questa disposizione è illustrato, [...] dalle premesse della deliberazione stessa, in cui si ritiene opportuno [...] tener conto dei "risultati delle procedure di affidamento ai fini della determinazione delle tariffe del servizio, rappresentando che in molti territori il servizio è stato affidato tramite gara e che i relativi corrispettivi consentono già di*

estrarre l'efficienza economica tramite forme di concorrenza per il mercato" e "della necessità di salvaguardare le clausole contrattuali esistenti" e di conseguenza [...] si chiarisce che "le tariffe, elaborate sulla base della metodologia de quo e della normativa vigente, debbano essere considerate - ai sensi di quanto già previsto dall'articolo 2, comma 17, della L. n. 481 del 1995 - come i prezzi massimi unitari dei servizi al netto delle imposte, consentendo all'ente territorialmente competente di preservare eventuali efficienze nei costi derivanti dalla realizzazione di procedure concorsuali".

"Di conseguenza" continua ancora il C.d.S. **"non è affatto assurdo, né illegittimo, che a fronte di un risultato migliore ottenuto mediante la gara concorrenziale, il Comune faccia proprio il relativo vantaggio così ottenuto e non lo riversi puramente e semplicemente all'operatore privato, in accordo con quanto prevedono le clausole delle delibere ARERA di cui ai 3.9.6 e 3.10"**.

Chiarisce infine il Giudice che "nel momento in cui il gestore del servizio lo presta sulla base di un corrispettivo da lui liberamente offerto, in presenza di un bando che indica caratteristiche e durata del servizio stesso, e nel momento in cui questi ha a disposizione il rimedio della revisione prezzi per le sopravvenienze straordinarie, non vi è ragione di ipotizzare alcuna "espropriazione" di risorse ai suoi danni, né alcuna imposizione di prestare il servizio in condizioni di non fattibilità economica [...] **l'essere aggiudicatario di un contratto di servizio non significa non essere soggetti all'ordinario rischio di impresa, per cui anche un contratto pubblico può legittimamente tradursi in una perdita per l'impresa che lo abbia stipulato sbagliando i propri calcoli di convenienza.** [...] Infine, 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, né (motivo nono) in questo meccanismo si riscontra alcuna illegittimità".

La nuova impostazione di ARERA con l'MTR-3

Sui presupposti sopra evidenziati è intervenuta con un cambio di traiettoria anche ARERA all'interno dei documenti prodotti nell'ambito dell'approvazione del nuovo Metodo Tariffario MTR-3. Nelle premesse alla Deliberazione 397/2025/R/Rif si legge infatti: "Ritenuto peraltro che [...] sia inoltre opportuno [...] sia, inoltre, opportuno: - esplicitare che, in attuazione dell'articolo 2, comma 17, della legge 481/95, le entrate tariffarie determinate ai sensi del MTR-3 sono considerate come valori massimi; - prevedere, pertanto, la possibilità, in caso di equilibrio economico finanziario della gestione, di applicare - con l'accordo dell'operatore medesimo (...) - valori inferiori alle entrate tariffarie determinate ai sensi del MTR-3, 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 definiti; - assumere la sussistenza del predetto accordo da parte del gestore qualora l'applicazione di valori inferiori rispetto a quelli risultanti dall'applicazione del MTR-3 consenta di preservare eventuali efficienze nei costi derivanti dall'esperimento delle procedure ad evidenza pubblica e la stessa applicazione, con quei valori, venga effettuata con esclusivo riferimento alle condizioni economiche di aggiudicazione delle medesime; **laddove, infatti, nell'ambito della procedura di gara per l'aggiudicazione del servizio o di**

una o più attività, l'operatore risultato vincitore abbia presentato un'offerta economica inferiore al valore che la stessa assumerebbe in applicazione dei criteri di regolazione tariffaria, il gestore non ha titolo per conseguire quest'ultima avendovi (implicitamente) rinunciato, nell'ambito della sua offerta ritenuta più vantaggiosa e meritevole di aggiudicazione del servizio”.

Tale orientamento viene poi ribadito all'articolo 4.5 della medesima deliberazione; il risvolto operativo in termini di determinazione dei costi efficienti all'interno del Piano Finanziario 2026/2029 è descritto all'articolo 30.2 dell'allegato MTR-3 che dispone: *“L'organismo competente verifica, altresì, il rispetto dell'equilibrio economico finanziario del gestore, comunicando a quest'ultimo, nell'ambito di una procedura partecipata, gli esiti delle valutazioni al riguardo compiute, nonché motivando le scelte adottate nell'attività di eventuale integrazione e modifica dei dati, delle informazioni e gli atti trasmessi dall'operatore, secondo criteri funzionali al riconoscimento dei costi efficienti di investimento e di esercizio e coerentemente con gli esiti delle procedure ad evidenza pubblica ove esperite”.*

Sarà quindi onere dell'Ente Territorialmente Competente recuperare il valore contrattuale dell'affidamento posto in essere nei confronti del Gestore e sulla base di questo apportare le eventuali detrazioni ai dati trasmessi mediante Piano Finanziario grezzo dallo stesso, funzionali al riconoscimento dei costi efficienti, evitando così che le risultanze del PEF possano in alcun modo modificare o inficiare il corrispettivo dovuto dal Comune o aggravare il prelievo nei confronti dei contribuenti, che dovranno essere chiamati a versare la TARI sulla base dell'effettivo costo del servizio, anche nei casi in cui l'applicazione del Metodo Tariffario possa restituire valori superiori (opportunamente da rimodulare).

I riflessi sugli affidamenti in house e sui rapporti tra ETC e gestori

Gli orientamenti che si stanno consolidando relativamente al rapporto tra i PEF del servizio rifiuti ed i corrispettivi contrattuali, pur se riferiti a contesti in cui si è svolta una procedura di gara, non possono lasciare indifferenti gli affidamenti in house providing dove, per definizione, il rapporto di servizio tra committente (ETC) e gestore si instaura in via diretta. Come riscontrabile nella prassi, tale modalità di affidamento rappresenta la soluzione gestionale più diffusa in ambito nazionale: nella nostra scheda di approfondimento n. 8/2025, è emerso che, degli affidamenti di servizio rifiuti censiti in banca dati ANAC al 31/08/2025, circa il 74% risultava affidato in house providing. Tale soluzione, per rispetto del principio di tutela della concorrenza e del mercato, caposaldo del decreto di riordino dei servizi pubblici locali (D. Lgs. 201/2022), deve essere assoggettata ai medesimi rischi e responsabilità del ricorso all'affidamento tramite gara. Ecco quindi che il momento della scelta di ricorrere all'affidamento in house providing deve rappresentare, come per l'operatore privato in sede di aggiudicazione della gara, un passaggio vincolante per il gestore in house, in cui tutti gli obblighi istruttori e motivazionali previsti dal legislatore, acquisiscono un ruolo fondamentale per assicurare che il rapporto di affidamento instauratosi rappresenti, per l'intero periodo considerato, la scelta più congrua ed efficiente.

Ricordiamo in proposito che il D. Lgs. 201/2022, ha previsto specifici passaggi istruttori finalizzati a motivare il mancato ricorso al mercato; nello specifico, è richiesto alle parti in causa (ETC e gestore in house), di porre in essere i seguenti interventi:

- predisposizione di una relazione che motivi il ricorso all'in house providing (c. 2 e 3 art. 14 D. Lgs. 201/2022);
- esplicitazione delle motivazioni che diano espressamente conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato (c. 2 art. 17 D. Lgs. 201/2022);
- predisposizione del piano economico finanziario del servizio per l'intero periodo di affidamento (c. 4 art. 17 D. Lgs. 201/2022);
- specificazione dell'assetto economico-patrimoniale della società, del capitale proprio investito e dell'ammontare dell'indebitamento, da aggiornare ogni triennio (c. 4 art. 17 D. Lgs. 201/2022);
- stipula del contratto di servizio solo dopo che siano decorsi sessanta giorni dalla pubblicazione della deliberazione di affidamento alla società in house sul sito dell'ANAC (c. 2 art. 17 D. Lgs. 201/2022);
- dimostrazione annuale delle ragioni che, sul piano economico e della qualità dei servizi, giustificano il mantenimento dell'affidamento del servizio a società in house, anche in relazione ai risultati conseguiti nella gestione.

I suddetti passaggi procedurali risultano peraltro rafforzati anche dalle recenti disposizioni di Arera: la delibera n. 373/2025/R/rif ha introdotto le disposizioni in materia di obblighi di separazione contabile (unbundling) per il settore dei rifiuti urbani, contribuendo in questo modo a rafforzare l'accuratezza informativa delle rilevazioni finalizzate a monitorare l'andamento economico del servizio; la recente determinazione n. 1/2025 DTAC ha approvato lo schema tipo di piano economico finanziario di affidamento (PEFA), assoggettando in questo modo tutti gli affidamenti (diretti o tramite gara) ad un set di informazioni uniformi e vincolanti, essenziali sia in fase di affidamento che di monitoraggio del servizio.

Sulla base del quadro delineato, la ragionevole indicazione che emerge dagli orientamenti giurisprudenziali, per cui l'ambito regolatorio di ARERA rappresenta la cornice entro cui, in primo luogo, devono valere le pattuizioni contrattuali definite in sede di affidamento, appare pertanto perseguibile sia in un contesto di ricorso al mercato che in quello di rapporto diretto in house providing.