

Publicato il 08/06/2026

**N. 04618/2026REG.PROV.COLL.**  
**N. 09281/2025 REG.RIC.**  
**N. 09370/2025 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 Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Seconda)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 9281 del 2025, proposto da Arera-Autorita' di Regolazione per Energia Reti e Ambiente, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria in Roma, via dei Portoghesi, 12;

***contro***

Gial Plast S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Luigi Quinto e Pietro Quinto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Ciclat Trasporti Ambiente Società Cooperativa, Navita S.r.l., Teknoservice S.r.l., in persona dei legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentate e difese dall'avvocato Riccardo Rotigliano con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia ;

Agesp S.p.A., Monteco S.p.A., Traina S.r.l., Roma Costruzioni S.r.l., Kalat Ambiente S.R.R. S.C.P.A., non costituite in giudizio.

***nei confronti***

Comune di Vittoria, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Monica Lo Piccolo, Angela Bruno, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

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;

***e con l'intervento di***

*ad adiuvandum:*

Agenzia Territoriale della Regione Puglia per il Servizio di Gestione dei Rifiuti (Ager), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Francesco Cantobelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

sul ricorso numero di registro generale 9370 del 2025, proposto da Comune di Conversano e Comune di Polignano a Mare, in persona dei rispettivi Sindaci *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'avvocato Marco Lancieri, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

Ciclat Trasporti Ambiente Società Cooperativa, Navita S.r.l., Teknoservice S.r.l., in persona dei legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentate e difese dall'avvocato Riccardo Rotigliano, con domicilio digitale come da

PEC da Registri di Giustizia;

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

Agesp S.p.A., Monteco Spa, Roma Costruzioni S.r.l., Traina S.r.l., Kalat Ambiente S.R.R. S.C.P.A., non costituite in giudizio.

### *nei confronti*

Arera -Autorita' di Regolazione per Energia Reti e Ambiente, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Comune di Vittoria, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Monica Lo Piccolo, Angela Bruno, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

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 Villalba, Consorzio Canavesano Ambiente, non costituiti in giudizio;

### *e con l'intervento di*

ad adiuvandum:

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 Francesco Cantobelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*per la riforma*

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (sezione prima) n. 30 ottobre 2025 n. 3496, resa tra le parti.

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Gial S.r.l., Ciclat Trasporti Ambiente Società Cooperativa, Navita S.r.l., Teknoservice S.r.l., Comune di Vittoria, Arera -Autorita' di Regolazione per Energia Reti e Ambiente;

Visto l'atto di intervento *ad adiuvandum* di Ager-Agenzia territoriale della Regione Puglia per il servizio di gestione dei rifiuti;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore all'udienza pubblica del giorno 26 maggio 2026 il consigliere Carmelina Adesso e uditi per le parti gli avvocati Riccardo Rotigliano, Luigi Quinto, Francesco Cantobelli, Marco Lancieri e l'avvocato dello Stato Fabio Tortora;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1. L'oggetto del giudizio è costituito dalle delibere dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) n. 385/2023/R/RIF del 3 agosto 2023 e n. 363/2021/R/RIF del 3 agosto 2021 (e relativi allegati), recanti, rispettivamente, l'adozione dello schema tipo di contratto di servizio per la regolazione dei rapporti fra enti affidanti e gestori del servizio di rifiuti urbani e l'approvazione del metodo tariffario rifiuti (MTR-2) per il secondo periodo regolatorio 2022-2025.

2. Con ricorso di primo grado alcune società (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.), gestori del

servizio di rifiuti urbani nell'ambito del territorio di alcuni Comuni pugliesi- tra cui i Comuni di Conversano e Polignano a Mare, odierni appellanti - hanno impugnato le delibere sopra indicate, deducendo:

i) la violazione del limite oggettivo di applicazione dei poteri regolatori dell'ARERA, circoscritto al solo "servizio integrato di gestione" affidato mediante concessione e non esteso al "singolo servizio" affidato mediante appalto;

ii) l'illegittima eterointegrazione, con effetti retroattivi, dei contratti di durata in corso di esecuzione da parte della disciplina tariffaria disposta da Arera, in difetto di una norma di legge che, ai sensi dell'art. 1339 c.c., disponga espressamente in tal senso;

iii) 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 essere subordinato ad un evento futuro e incerto, quale la sua "coerenza" con "*l'ammontare dei costi riconosciuti dal metodo tariffario*", in contrasto con il principio di salvaguardia dell'equilibrio contrattuale espresso nell'art. 9 del nuovo codice dei contratti pubblici e con trasformazione del contratto di appalto da commutativo ad aleatorio;

iv) 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 potestativo di proroga;

v) l'illegittimità dell'art. 22.5 della deliberazione che subordina la possibilità per l'appaltatore subentrante di eseguire l'appalto alla previa corresponsione al gestore uscente del "*valore di subentro*";

vi) l'illegittimità degli artt. 22.7 e 23 relativi al personale;

vii) l'illegittimità del mancato richiamo, tra i documenti contrattuali, dell'offerta (tecnica ed economica) dell'appaltatore.

3. Il T.a.r. per la Lombardia, sezione prima, con sentenza n. 3496 del 30 ottobre 2025:

- a) respingeva l'eccezione di irricevibilità del ricorso formulata da Arera;
- b) respingeva il primo e secondo motivo;
- c) accoglieva il terzo, quarto e quinto motivo;
- d) accoglieva il sesto motivo limitatamente all'art. 23 dello schema di contratto tipo, mentre lo respingeva con riguardo all'art. 22.7 del medesimo schema;
- e) accoglieva il settimo motivo.

4. Con ricorso r.g. n. 9281/2025 Arera ha impugnato la sopra indicata sentenza, articolando i seguenti motivi di gravame:

I) *Error in iudicando sulla tardiva impugnazione della deliberazione 363/2023/R/rif.* Il T.a.r avrebbe erroneamente respinto l'eccezione di tardività del ricorso poiché la lesione delle controparti deriverebbe direttamente dalla disciplina tariffaria di cui alla delibera n. 363 del 2021 per effetto dell'eterointegrazione dei contratti in essere.

II) *Inammissibilità del ricorso avverso la deliberazione 385/2023/R/rif sotto diversi profili.* Le censure formulate in primo grado sarebbero inammissibili per difetto di interesse perché le previsioni dell'art. 7.1 dello schema di contratto (e quelle dell'art. 6 non impugnato) non hanno valenza innovativa, ma semplicemente fungono da raccordo tra contenuto del contratto tipo e disciplina tariffaria.

Ad avviso dell'appellante, il terzo motivo di ricorso è comunque inammissibile perché muoverebbe dall'assunto, indimostrato e comunque riscontrabile solo in sede di applicazione delle previsioni contestate, che la regolazione di Arera determini sempre minori entrate rispetto al prezzo di appalto. La lesione, inoltre, non sarebbe attuale perché non discende

direttamente dallo schema di contratto tipo ma dall'atto (applicativo) di adeguamento del contratto in essere.

III) *Error in iudicando sulla fondatezza del III motivo di ricorso; violazione e falsa applicazione dell'articolo 1, comma 527, l. n. 205 del 2017; della l. n. 481 del 1995, articoli 1, comma 2, 2, comma 17; dell'articolo 60 del d.lgs. n. 36 del 2023.* Il giudice di primo grado avrebbe basato la propria statuizione su un assunto infondato perché la regolazione fa salva la normativa vigente, e, quindi, l'art. 7 dello schema di contratto non esclude l'applicazione degli istituti previsti dal codice dei contratti pubblici. La disciplina di settore, inoltre, impone la coerenza tra tariffa - che costituisce il prezzo massimo del servizio- e costi di gestione;

IV) *Error in iudicando sull'ammissibilità e fondatezza del quarto e quinto motivo di ricorso; violazione dell'articolo 203, d.lgs. n. 152 del 2006; violazione dell'articolo 24 del d.lgs. n. 201 del 2022; violazione dell'articolo 1, comma 527, l. n. 205 del 2017; violazione dell'articolo 120 d.lgs. n. 36 del 2023.* Il T.a.r. avrebbe erroneamente omissivo di valutare l'inammissibilità nonché l'infondatezza del quarto e quinto motivo di gravame relativi all'asserito contrasto tra la disciplina dei contratti pubblici e le previsioni regolatorie contenute nell'art. 5.2, nell'art. 11.1, lett. b), nell'art. 15.1, lett. k) e negli artt. 22.5 e 22.8 dell'allegato A della delibera atteso che, per un verso, difetta l'attualità dell'interesse per mancata adozione degli atti applicativi e, per altro verso, la normativa primaria (art. 203 d.lgs n. 152/2006) consente all'Autorità di disciplinare tutte le fattispecie che giustificano l'estensione della durata dell'affidamento e, quindi, anche la proroga. In ogni caso, sarebbe insussistente il rilevato contrasto con il codice dei contratti pubblici in tema di proroga tecnica.

V) *Error in iudicando sulla fondatezza del sesto motivo di ricorso; violazione e falsa applicazione dell'articolo 1, comma 527, l. n. 205 del 2017; dell'articolo 203, comma 2, lett. p), d.lgs. n. 152 del 2006; dell'articolo 11, comma 3, d.lgs. n. 36 del 2023.* La sentenza sarebbe

meritevole di riforma anche nella parte in cui ha accolto (in parte) il sesto motivo di ricorso poiché l'Autorità ha dato applicazione all'art. 203 comma 2, lett. p), del d.lgs. n. 152 del 2006, richiamato dall'articolo 1, comma 527, l. n. 205 del 2017, che prevede, tra i contenuti del contratto tipo, *“l'obbligo di applicazione al personale, non dipendente da amministrazioni pubbliche, da parte del gestore del servizio integrato dei rifiuti, del contratto collettivo nazionale di lavoro del settore dell'igiene ambientale”*.

VI) *Error in iudicando sul settimo motivo di ricorso; violazione e falsa applicazione dell'articolo 203 d.lgs. n. 152 del 2006 e dell'articolo 24 del d.lgs. n. 201 del 2022*. Sarebbe errato anche il capo della sentenza che ha accolto il settimo motivo di ricorso poiché le norme primarie, puntualmente applicate dall'Autorità, non contemplano fra gli allegati al contratto l'offerta dell'appaltatore.

5. Si sono costituite in resistenza le appellate Ciclat Trasporti Ambiente Società Cooperativa, Gial Plast S.r.l., Navita s.r.l. e Teknoservice S.r.l.

6. In data 4 aprile 2026 è intervenuta *ad adiuvandum* Ager -Agenzia territoriale della Regione Puglia per il servizio di gestione dei rifiuti e, in data 7 maggio 2026, si è costituito il Comune di Vittoria che, in qualità di ente affidante del servizio di gestione rifiuti, ha aderito alle difese di Arera.

7. Con autonomo ricorso r.g. n. 9370/2023 il Comune di Conversano e il Comune di Polignano a Mare hanno impugnato la medesima sentenza, articolando un unico motivo di gravame con cui deducono *“ERROR IN IUDICANDO. ERRONEA APPLICAZIONE DEI PRINCIPI IN TEMA DI IMPUGNABILITÀ DEGLI ATTI REGOLATORI IMMEDIATAMENTE LESIVI. CONTRADDITTORIETÀ CON PRECEDENTI ARRESTI DEL MEDESIMO TAR LOMBARDIA, MILANO. ERRONEA RICOGNIZIONE ED APPLICAZIONE DELLE NORME E DEI POTERI RICONOSCIUTI ALL'ARERA DALLA LEGGE N. 481/95, ART. 2 E DALL'ART. 1 COMMA 527 DELLA LEGGE 205/17 E DI QUELLE IN MATERIA DI RIORDINO*

*DELLA DISCIPLINA DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI DI RILEVANZA ECONOMICA AI SENSI DEL D.LGS N. 201/2022. MANIFESTA CONTRADDITTORIETÀ “INTERNA” DELLA MOTIVAZIONE*”. Secondo i Comuni appellanti, il T.a.r. avrebbe erroneamente respinto l’eccezione di inammissibilità del ricorso per tardiva impugnazione della delibera n. 363/2021 (recante la disciplina tariffaria) sul rilievo che tale delibera, in quanto atto presupposto della delibera n. 385/2023, avrebbe potuto essere impugnata unitamente a quest’ultima.

L’assunto del T.a.r. sarebbe erroneo in quanto: i) la delibera n. 363/2021 non costituisce l’atto presupposto della delibera n. 385/2023 e, per tale ragione, avrebbe dovuto essere autonomamente e tempestivamente impugnata; ii) l’atto applicativo della delibera n. 363/2021 non è la delibera n. 385/2023 di adozione dello schema di contratto, bensì gli atti di validazione dei PEF già adottati dall’ETC per il primo biennio 2022-2023; iii) la delibera è espressione uno specifico potere, assegnato all’Autorità dall’art. 1, comma 527, lett. e) della l.n. 205/2017, complementare ma distinto ed autonomo rispetto a quello attribuito dalle lettere f) ed h) delle medesima disposizione e relativo alla predisposizione ed all’aggiornamento del metodo tariffario. In ogni caso, sarebbe inammissibile il terzo motivo di ricorso, relativo alla violazione dell’art. 60 del codice dei contratti pubblici e del principio di conservazione dell’equilibrio contrattuale, sia per difetto dell’attualità dell’interesse, essendo comunque necessario un provvedimento dell’ente affidante che neghi la revisione del canone o respinga l’istanza di riequilibrio, sia perché la disciplina della MTR è espressamente richiamata all’art. 3 del contratto di servizio in essere tra le parti.

Nel merito, sarebbe errato il capo della sentenza che ha accolto il terzo motivo di ricorso, relativo al contrasto dell’art. 7.1 dello schema di contratto tipo con gli artt. 60 e 9 del d.lgs 36/2023 in quanto: i) il contratto ARO BA/8 è stato aggiudicato all’esito di una procedura aperta indetta ai

sensi dell'art. 60 del d.lgs. 50/2016 che non prevedeva l'obbligo di previsione di clausole di revisione dei prezzi; b) la disciplina regolatoria MTR-2 esige la necessaria correlazione tra i costi del servizio e il livello tariffario che, a sua volta, deve assicurare una gestione non in perdita, in ossequio al principio del cd. *full cost recovery*; c) il reale interesse dei gestori non sarebbe quello di preservare l'equilibrio economico finanziario, ma la conservazione delle clausole contrattuali che prevedono l'indicizzazione Istat del canone con cadenza annuale automatica, prescindendo dalla puntuale verifica dell'incidenza e rendicontazione di costi esogeni; d) la disciplina MTR assicura la copertura dei costi ammissibili in quanto efficienti e preserva l'equilibrio economico finanziario della gestione, sicché il giudice ha trascurato di considerare l'effettiva portata applicativa dell'art. 7.1 che si inserisce all'interno di un sistema più articolato e complesso, ma al tempo stesso omogeneo, evincibile sia dalle altre clausole contenute nel titolo II dello schema tipo, sia dallo stesso MTR-2; e) la regolazione incide sul corrispettivo spettante al gestore del servizio, esattamente allo stesso modo in cui condiziona anche la determinazione delle entrate tariffarie del servizio, in ossequio al principio della copertura integrale dei costi del servizio medesimo.

8. Nel giudizio r.g. n. 9370 del 2025 si sono costituite Arera e il Comune di Vittoria che hanno aderito alle difese dei Comuni appellanti, chiedendone accoglimento.

9. Si sono, altresì, costituite in resistenza Ciclat Trasporti Ambiente Società Cooperativa, Gial S.r.l., Navita S.r.l., TeknoserviceS.r.l.

10. In data 10 gennaio 2026 è intervenuta *ad adiuvandum* Ager.

11. All'udienza del 13 gennaio 2026 il Comune di Conversano e il Comune di Polignano a Mare hanno rinunciato all'istanza cautelare.

12. In vista dell'udienza di trattazione tutte le parti hanno depositato memorie, insistendo nelle rispettive difese.

13. All'udienza pubblica del 26 maggio 2026 le cause, chiamate congiuntamente, sono state trattenute in decisione.

14. Preliminarmente, deve essere disposta la riunione degli appelli, ai sensi dell'art. 91, comma 1, c.p.a., in quanto proposti avverso la medesima sentenza.

15. Premesso quanto sopra, gli appelli, che possono essere esaminati congiuntamente attesa l'identità delle censure ivi formulate, sono fondati.

16. Ai fini del corretto inquadramento delle questioni controverse, giova ripercorrere sinteticamente la disciplina normativa e gli indirizzi giurisprudenziali in materia di servizio di gestione dei rifiuti solidi urbani.

17. Al riguardo, viene in rilievo, in primo luogo, l'art. 1, comma 527, della legge 27 dicembre 2017 n. 205 il quale sancisce 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*” sono attribuite ad Arera le funzioni di regolazione e controllo in materia di rifiuti urbani e assimilati.

18. Per quanto di interesse in questa sede, tra le funzioni sopra indicate rientrano:

i) la definizione di schemi tipo dei contratti di servizio di cui all'art. 203 del d.lgs 3 aprile 2006, n. 152 (lett. e della legge n. 205 del 2017);

ii) la predisposizione e l'aggiornamento del metodo tariffario per la determinazione dei corrispettivi del servizio integrato dei rifiuti e dei singoli servizi che costituiscono l'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*” (lett. f);

iii) la fissazione dei criteri per la definizione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento (lett. g);

iv) l’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 (lett. h);

19. Le funzioni sopra elencate sono esercitate da Arera 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.

20. L’articolo 1, comma 1, della citata legge n. 481/95 prevede, a sua volta, che l’Autorità debba 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 (...)*”.

21. L’art. 2, comma 12, della medesima legge demanda all’Autorità i seguenti compiti:

i) stabilire ed aggiornare, “*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*” 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 ...*”(lett. e);

ii) emanare 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 (lett. h).

22. Nella sopra richiamata cornice normativa si inserisce il d.lgs 23 dicembre 2022 n. 201 (Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica) che, al fine di raggiungere e mantenere un alto livello di qualità, sicurezza e accessibilità, la parità di trattamento nell'accesso universale e i diritti dei cittadini e degli utenti (art. 1), assegna, tra l'altro, all'Autorità di regolazione il compito di individuare, 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”* nonché la predisposizione di bandi di gara e schemi di contratti tipo (art. 7, commi 1 e 2).

23. La normativa di settore assegna, quindi, all'Autorità di regolazione il compito di garantire sia la qualità del servizio che la copertura dei costi sostenuti per il medesimo, contemperando l'interesse dell'operatore economico al mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario della gestione con quello dell'utenza al contenimento ed alla razionalizzazione dei costi.

24. In attuazione della sopra richiamata disciplina, Arera ha approvato il Metodo Tariffario Rifiuti, dapprima con delibera 31 ottobre 2019 n. 443/2019/R/Rif (MTR-1, relativa al primo periodo regolatorio 2018-2021), poi con delibera 3 agosto 2021 n. 363/2021/R/rif (MTR-2, relativa al secondo periodo regolatorio 2022-2025) e, infine, con delibera 5 agosto 2025 n. 397/2025/R/rif (MTR-3, relativa al terzo periodo regolatorio 2026-2029).

25. Il perno della regolazione tariffaria è costituito dal principio del c.d. *full cost recovery*, secondo cui il costo della gestione del servizio deve trovare

piena copertura nella tariffa.

26. Come chiarito dalla giurisprudenza, la copertura dei costi del servizio è solo tendenziale poiché, in conformità con la qualificazione giuridica del servizio rifiuti come servizio pubblico e della sua configurazione economica come monopolio naturale, l'autorità di regolazione non si limita a prender atto, se pure col solo intento di farli ripagare, dei costi esistenti, ma agisce positivamente, con l'intento di contenere i costi stessi, e i conseguenti prezzi per l'utenza, e di far recuperare produttività al sistema, senza trascurare i necessari investimenti (Cons. Stato, sez. VI, n. 2946 del 2025 e n. 9788 del 2024).

27. Per tali ragioni, non tutti i costi sostenuti per il servizio trovano copertura nella tariffa, ma solo i costi efficienti e fondati su dati certi, così come rinvenibili dalle fonti contabili dei gestori. L'Autorità di regolazione può, di conseguenza, legittimamente non riconoscere un dato costo esposto dal gestore e non tenerne conto nella determinazione della tariffa dovuta.

28. Nel rispetto del c.d. *full cost recovery* la regolazione incentivante riconosce, quindi, sul piano tariffario i costi dichiarati da ciascuna impresa solo nella misura in cui essi siano efficienti e utili rispetto agli standard predeterminati mediante tecniche di selezione delle componenti ammissibili e di "modellizzazione" del comportamento, in applicazione del principio di copertura tendenziale dei medesimi. Ciò in quanto la determinazione delle tariffe si traduce nell'imposizione a carico dei contribuenti (attraverso la tassa sullo smaltimento dei rifiuti, TARI) dei relativi costi, sicché, anche in relazione al canone costituzionale di efficienza ed efficacia, non devono né possono essere riconosciuti costi superflui (Cons. Stato, sez. II, n. 7196 del 2023).

Il gestore è, quindi, incentivato ad uno sforzo di efficientamento dei costi endogeni e i rischi risultano equamente distribuiti tra gestore medesimo ed utenza (cfr. Cons. Stato, sez. II, n. 736 del 2023).

29. Trovano, in tal modo, contemperamento l'esigenza dell'operatore economico di mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario con gli obiettivi generali di carattere sociale, ambientale e di impiego appropriato delle risorse, come sancito dall'art. 1, comma 527, l. 205/2017.

30. Con delibera n. 385/2023/R/rif Arera ha completato il percorso di attuazione della normativa di rango primario, approvando lo schema tipo di contratto di servizio per la regolazione dei rapporti fra enti affidanti e gestori e definendo nel dettaglio i contenuti minimi essenziali del contratto, già individuati, in via generale ed astratta, dall'art. 203 del d.lgs. n. 152 del 2006 e dal d.lgs. n. 201 del 2022.

31. L'art. 7, comma 2, del d.lgs 23 dicembre 2022 n. 201, sancisce, come sopra ricordato, che negli ambiti di competenza, le Autorità di regolazione predispongono schemi di bandi di gara e schemi di contratti tipo.

32. Il successivo art. 24, comma 3, del medesimo decreto elenca il contenuto minimo del contratto di servizio che deve essere disciplinato dallo schema tipo al fine di assicurare l'omogeneità di regolamentazione delle diverse gestioni territoriali.

33. Nell'ambito del contenuto minimo rientrano, tra gli altri, gli aspetti relativi alla durata del rapporto contrattuale (lett. b) e alle condizioni economiche del medesimo (lett. e).

34. La disposizione puntualizza che il contenuto minimo viene individuato "*Fatto salvo quanto previsto dalle discipline di settore*": la clausola di salvezza espressa neutralizza in radice qualunque rischio di contrasto tra lo schema di contratto tipo e la specifica disciplina settoriale che regola il titolo dell'affidamento (sia esso concessione, appalto o affidamento *in house*).

35. Da quanto appena osservato discende che:

a) lo schema tipo individua il "*contenuto minimo*" e non un "*contenuto esclusivo o escludente*", sicché esso non osta all'assoggettamento del contratto anche alla disciplina dello specifico settore a cui esso appartiene,

quale quella dettata dal codice dei contratti pubblici per i contratti ad evidenza pubblica;

b) di conseguenza, il contratto di servizio è soggetto ad un cumulo di discipline, quella tariffaria e quella del settore rilevante in ragione del titolo dell'affidamento;

c) la potenziale antinomia tra lo schema di contratto tipo e la normativa settoriale è risolta, a monte, dalla clausola di salvezza espressa dell'art. 24, comma 3, del d.lgs 201/2022 (non a caso riprodotta anche nello schema tipo di contratto: cfr. l'art. 5.1 e l'art. 11.1 lett. b dell'allegato A).

36. Le sopra esposte considerazioni evidenziano la fondatezza nel merito delle censure formulate da Arera e dai Comuni appellanti, consentendo di prescindere, in applicazione della c.d. ragione più liquida, dalle plurime eccezioni di inammissibilità del ricorso di primo grado, già respinte dal T.a.r. e riproposte in entrambe gli appelli (dai Comuni con l'unico motivo di appello e da Arera con il primo e secondo motivo).

37. Con specifico riguardo alle doglianze proposte avverso i capi della sentenza con cui è stato accolto il terzo motivo di ricorso di primo grado, relativo all'asserito contrasto dello schema tipo con il principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale, sancito dall'art. 9 del codice dei contratti pubblici, e con l'obbligo di revisione dei prezzi previsto dall'art. 60 del medesimo codice (cfr. unico motivo di appello dei Comuni di Conversano e Polignano a Mare e terzo motivo di appello di Arera), si osserva quanto segue.

38. L'art. 7.1 della delibera impugnata sancisce che *“l'Ente territorialmente competente garantisce per tutta la durata dell'affidamento la coerenza fra il corrispettivo spettante al Gestore e l'ammontare dei costi riconosciuti dal metodo tariffario pro tempore vigente, assicurandone l'adeguamento in sede di approvazione e aggiornamento della predisposizione tariffaria ai sensi dalla regolazione vigente”*.

39. Ad avviso del giudice di primo grado, l'esigenza di "coerenza" tra il corrispettivo spettante al gestore e i costi riconosciuti con metodo tariffario si porrebbe in contrasto con la norma di rango primario di cui all'art. 60 del d.lgs. 36/2023 che prevede clausole obbligatorie di revisione dei prezzi nell'ambito dei contratti pubblici. Ciò in quanto- secondo il T.a.r.- il metodo tariffario stabilisce i valori massimi di TARI che l'amministrazione può porre a carico dei cittadini che fruiscono del servizio, sul presupposto essi garantiscano l'equilibrio economico-finanziario della gestione, ma non determina anche i corrispettivi contrattuali dovuti al gestore del servizio in quanto essi sono stabiliti all'esito della gara indetta per l'affidamento.

40. La tesi non può essere condivisa.

41. In primo luogo, l'art. 7.1 non esclude né vieta il ricorso a strumenti specifici di riequilibrio contrattuale e, in particolare, a quello della revisione prezzi.

42. Anche a voler ritenere che la citata disposizione abbia "omesso di prevedere l'applicazione delle clausole revisionali", tale omissione non può essere intesa come un impedimento assoluto e generalizzato all'operatività dell'istituto della revisione del prezzo con riguardo a tutti i contratti di gestione del servizio rifiuti, come invece opinato dal T.a.r. e dalle odierne appellate (pag. 10 memoria GIAL del 9 gennaio 2026).

43. Non è in discussione, infatti, che i contratti di appalto del servizio rifiuti siano assoggettati, come tutti i contratti di appalto, alla disciplina della revisione del prezzo *ratione temporis* vigente al momento dell'aggiudicazione (art. 115 d.lgs 163/2006 in tema di clausole obbligatorie di revisione, art. 106 d.lgs 50/2016 in tema di clausole facoltative e, in ultimo, art. 60, comma 1 lett a) d.lgs 36/2023 con cui si è tornati all'obbligatorietà). D'altra parte, come evidenziato dall'appellata Gial, tutti i contratti sottoscritti dai gestori ricorrenti contemplano espressamente la clausola di revisione.

44. Il fatto, poi, che uno specifico contratto di servizio non rechi, al pari del contratto tipo, una clausola di revisione dei prezzi non si traduce automaticamente nell'invalidità del medesimo (o nell'illegittimità della delibera che prevede il contratto tipo) poiché la lacuna verrà colmata (per i contratti assoggettati al regime della revisione obbligatoria) mediante il meccanismo di eterointegrazione previsto dall'art. 1339 c.c. che, secondo la giurisprudenza, opera anche in sostituzione di clausole difformi che vietino espressamente la revisione (Cons. Stato, sez. II, 6 maggio 2020 n. 2860; Cons. Stato, sez. IV, 7 luglio 2022, n. 5667, CGARS 2 ottobre 2025 n. 728).

45. Sul punto, giova ribadire che, ai sensi dell'art. 24, comma 3, d.lgs 201/2022, lo schema di contratto di servizio reca un contenuto minimo obbligatorio di regolamento negoziale (limitato ai profili di interesse tariffario) e non esclude un contenuto ulteriore, di fonte legale o convenzionale (quest'ultimo consentito entro gli ordinari limiti che incontra l'autonomia privata ai sensi dell'art. 1322 c.c. e purché compatibile con l'interesse pubblico perseguito con il contratto).

46. L'operatività della disciplina di settore, ivi compreso l'art. 60 d.lgs 36/2023, è, inoltre, garantita dalla clausola di salvezza espressa contemplata dal citato art. 24, comma 3, del d.lgs 201/2022 e riprodotta nello schema tipo di contratto (cfr. art. 5.1 e 11.1 lett. b).

47. Con l'introduzione di tale clausola la legislazione settoriale ha già risolto a monte tutte le antinomie di disciplina cui contratto è potenzialmente esposto in ragione dell'oggetto, della finalità o della modalità di affidamento.

48. Per altro verso, il Collegio non condivide nemmeno la premessa di fondo da cui muove il ragionamento del T.a.r., costituita dall'estraneità del corrispettivo della gestione al metodo tariffario.

49. Se è vero che, come osservato dal giudice di primo grado, il corrispettivo contrattuale, stabilito all'esito della gara per l'affidamento,

non va necessariamente commisurato al valore massimo di TARI, va, tuttavia, rimarcato che la tariffa costituisce comunque il prezzo massimo del servizio (al netto delle imposte: cfr. art. 2, comma 17, della citata legge 481/1995).

50. Essa è, infatti, determinata in modo da garantire la “*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*” (art. 1, comma 527, lett. f 1. 205/2017), ossia l’equilibrio economico finanziario della gestione.

51. Poiché la tariffa costituisce un prezzo massimo e non un prezzo imposto, il gestore è libero di offrire, in sede di gara, un prezzo inferiore di cui abbia preventivamente valutato- nell’esercizio della propria autonomia negoziale e in considerazione del rischio di impresa- la remuneratività, senza poter rivendicare, una volta concluso il contratto, un “diritto” all’adeguamento tariffario. L’eventuale conseguimento di un corrispettivo –offerto in sede di gara e accettato in sede di aggiudicazione- inferiore alla tariffa rientra nell’alea contrattuale e non è sintomatico di uno squilibrio da sopravvenienze.

52. Ne consegue che:

a) se il corrispettivo è superiore al prezzo massimo di servizio stabilito da Arera, lo stesso viene ridotto fino al prezzo massimo di tariffa (assicurando la “coerenza” con il sistema tariffario) che si sostituisce automaticamente ai maggiori prezzi contrattuali pattuiti, secondo il meccanismo di eterointegrazione del contratto previsto dagli artt. 1339 e 1419 c.c. (con un potere di eterointegrazione che trova il proprio fondamento nell’art. 2, comma 17, della citata legge 481/1995: cfr., sui presupposti di operatività dell’istituto, Cons. Stato, sez. VI, n. 5916 del 2017 e la delibera Arera n. 385/2023 che a pag. 10, richiama “*l’efficacia eterointegrativa dei contratti che disciplinano la gestione del ciclo dei rifiuti urbani, riconosciuta ai provvedimenti di regolazione dell’Autorità*”);

b) se il corrispettivo è inferiore alla tariffa, il gestore ottiene il corrispettivo d'appalto e il Comune fa proprio il relativo vantaggio senza riversarlo all'operatore privato (Cons. Stato, sez. VI, n. 6466 del 2025) poiché la differenza rientra nell'ordinaria alea contrattuale.

53. La coerenza tra corrispettivo e metodo tariffario costituisce il fulcro di tutta la regolazione tariffaria, improntata al principio di riconoscimento dei soli costi efficienti ed utili e al principio di copertura solo tendenziale dei medesimi. Al recupero dei costi è, infatti, imposto un limite, allo scopo di spingere verso una maggiore efficienza nella gestione (Cons. Stato, sez. VI, n. 9788 del 2024).

54. Una volta stabiliti i costi ammissibili in quanto efficienti, gli stessi devono trovare integrale copertura nel corrispettivo del servizio e su tale presupposto vengono definite le entrate tariffarie a carico degli utenti.

55. Come osservato dagli appellanti, se il corrispettivo venisse "sganciato" dall'obbligo di coerenza con l'MTR e calcolato unicamente in base al contratto, sia pure con il recupero dell'inflazione su base indicizzata, le tariffe verrebbero progressivamente svincolate, nel corso del rapporto, dai costi effettivi, frustrando la *ratio* regolatoria di copertura dei soli costi efficienti e di contenimento degli oneri a carico degli utenti del servizio.

56. È proprio la coerenza corrispettivo/tariffa che consente a quest'ultima di assolvere alla funzione di stimolo alla gestione efficiente in vista del miglioramento della qualità del servizio, del perseguimento di obiettivi generali di natura sociale e ambientale e di contenimento e razionalizzazione dei costi a tutela dell'utenza.

57. A conferma della stretta correlazione tra corrispettivo e metodo tariffario, indipendentemente dalle modalità di affidamento del servizio (sia esso appalto, concessione o affidamento *in house*), è sufficiente richiamare il sopra citato art. 1, comma 527, l. 205/2017 che demanda ad Arera la predisposizione ed aggiornamento del metodo tariffario per la determinazione dei *corrispettivi* del servizio integrato dei rifiuti.

58. La coerenza tra corrispettivo e metodo tariffario non esclude - come già osservato - la possibilità di far ricorso, in caso di sopravvenienze, a meccanismi di riequilibrio contrattuale che siano contemplati dalla normativa di settore cui il contratto è soggetto, e, quindi, anche all'istituto della revisione dei prezzi in caso di appalto di servizio, sempre che ne sussistano i presupposti (sull'insussistenza di un principio generale di rinegoziazione prima della sua codificazione ad opera dell'art. 9 d.lgs 36/2023, cfr. Cons. Stato, sez. V, 18 novembre 2024, n. 9212; id. 21 ottobre 2025, n. 8162; id. 22 gennaio 2025, n. 489) .

59. Questo Consiglio di Stato ha osservato che nel caso in cui *“il corrispettivo divenisse inadeguato per circostanze eccezionali, l'ordinamento prevede per rimediarsi un istituto speciale, ovvero la revisione prezzi, costante nel regime degli appalti”* (Cons. Stato, sez. VI, n. 6466 del 2025).

60. All'istituto generale della revisione dei prezzi dell'appalto si affiancano, per i contratti in questione, plurimi strumenti della regolazione tariffaria volti al ripristino o al mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario della gestione, tra cui quelli dell'art. 4.5 dell'allegato A della delibera MTR-2 per cui è causa (possibilità per l'ETC di autorizzare il superamento del limite annuale alla crescita del corrispettivo del servizio qualora sia necessario per il mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario), dell'art. 4.7 del medesimo allegato (individuazione da parte dell'ETC di modalità volte a superare situazioni di squilibrio economico-finanziario), dell'art. 4.1 della delibera Arera n. 389/2023 (che ha aggiunto l'art. 4.4 bis alla delibera MTR-2 e che attribuisce all'ETC la facoltà di *“valorizzare il coefficiente CRIa , in considerazione dei maggiori oneri sostenuti per il servizio integrato di gestione dei rifiuti negli anni 2022 e 2023 riconducibili alla dinamica dei prezzi dei fattori della produzione”*).

61. Va, in particolare, richiamato l'art. 8.5 della delibera MTR-2 secondo cui *“Al verificarsi di circostanze straordinarie e tali da pregiudicare gli*

*obiettivi indicati nel piano, gli organismi competenti di cui ai commi 7.1 e 7.2, con procedura partecipata dal gestore, in qualsiasi momento del secondo periodo regolatorio 2022-2025, possono presentare all’Autorità motivata istanza di revisione infra periodo della predisposizione tariffaria trasmessa ai sensi del comma 7.5, come eventualmente aggiornata ai sensi del comma 8.2”.*

62. La circostanza- messa in luce da Ciclat (memoria del 9 gennaio 2026, pag. 11)- che il meccanismo appena citato sia subordinato all’esplicitazione da parte del gestore delle “ragioni per le quali i fattori determinanti lo squilibrio non erano conosciuti o conoscibili al momento della formulazione della predisposizione tariffaria” e all’indicazione “in forma dettagliata, [di] tutte le iniziative messe in atto per impedire il verificarsi dei fattori determinanti lo scostamento” (art. 10. Istanza di riequilibrio economico-finanziario) non vanifica di certo l’utilità dello strumento. Si tratta, infatti, di profili che afferiscono alla prova, che grava sulla parte istante, della sussistenza dei presupposti di ammissibilità della revisione richiesta (estraneità delle sopravvenienze all’alea ordinaria e non prevedibilità delle medesime).

63. L’analisi normativa sopra svolta conduce alla seguente conclusione: il requisito della necessaria coerenza del corrispettivo del contratto di servizio al metodo tariffario, lungi dall’essere incompatibile con il rimedio tipico e tipizzato di gestione delle sopravvenienze previsto dall’art. 60 del codice (la revisione dei prezzi) aggiunge, invece, ad esso gli ulteriori e specifici rimedi propri della disciplina regolatoria, aventi la medesima finalità di riequilibrio dell’assetto negoziale perturbato.

64. Si verifica, in sostanza, un cumulo di rimedi -legali, convenzionali e regolatori - tutti funzionali al ripristino o al mantenimento dell’equilibrio contrattuale, a tutela non solo dell’operatore economico, ma anche degli utenti del servizio.

65. Il riequilibrio economico – finanziario nella gestione del servizio è, quindi, presidiato dai rimedi interni previsti dal MTR e dai rimedi esterni, contemplati dal codice dei contratti pubblici.

66. L'istanza di riequilibrio dell'appaltatore può fondarsi, alternativamente, sugli strumenti messi a disposizione dal MTR e sugli istituti previsti dal codice in tema di rinegoziazione (art. 9) e di revisione dei prezzi (art. 60).

67. Le due tipologie di tutela non sono né incompatibili né reciprocamente escludenti, operando sulla base di distinti presupposti.

68. Si osserva, sul punto, che l'istituto della revisione dei prezzi non può essere utilmente invocato dall'operatore economico per ottenere la copertura di costi inutili o inefficienti, in quanto tali non remunerati dal metodo tariffario. Difettano, infatti, in siffatta ipotesi i presupposti dell'imprevedibilità ed eccezionalità, oltre che della non imputabilità della sopravvenienza.

69. In conclusione, lo schema di contratto tipo non osta all'inserimento delle clausole di revisione prezzi nei contratti di servizio secondo la disciplina *ratione temporis* applicabile e sussistendone tutti i presupposti di operatività (d.lgs n. 163/2006, d.lgs n. 50/2016 e, infine, d.lgs n. 36/2023 nell'ambito del quale la revisione dei prezzi si è trasformata, dopo le modifiche introdotte dal d.lgs n. 209 del 2024, in un meccanismo automatico di riequilibrio contrattuale).

70. Le sopra esposte considerazioni conducono all'accoglimento sia dell'unico motivo di appello formulato dai Comuni di Conversano e di Polignano a Mare che del terzo motivo di appello di Arera.

71. Del pari fondato è il quarto motivo dell'appello di Arera con cui si censurano i capi della sentenza che, in accoglimento del quarto e quinto motivo di ricorso di primo grado, hanno ravvisato il contrasto tra la disciplina del codice dei contratti pubblici e le previsioni regolatorie contenute nell'allegato A alla deliberazione n. 385/2023/R/Rif in tema di

estensione della durata contrattuale (art. 5.2; art. 11.1, lett. b); art. 15.1, lett. k) e artt. 22.5 e 22.8).

72. Il potere dell’Autorità di disciplinare la durata del contratto di servizio - ivi compresi gli istituti che modificano la durata originaria, come la proroga - trova espresso fondamento nella normativa di riferimento, contrariamente a quanto ritenuto dal T.a.r.

73. Al riguardo si richiamano:

a) l’art. 203 d.lgs. n. 152 del 2006 (a sua volta richiamato dall’art.1, comma 527, lett. e), l. 205/2017) secondo cui lo schema tipo disciplina la “*durata dell’affidamento*” (lett. c);

b) l’art. 24 d.lgs. n. 201 del 2022 il quale sancisce che “*fatto salvo quanto previsto dalle discipline di settore*” (comma 3, primo periodo) nel contratto di servizio siano inserite “*clausole relative almeno ai seguenti aspetti: (...) la durata del rapporto contrattuale*” (comma 3, lett. b).

74. Quanto alle finalità della proroga, esse sono individuate dall’art. 5.2 dello schema di contratto nel mantenimento delle condizioni di equilibrio economico-finanziario e nella tutela della continuità del servizio e della qualità delle prestazioni erogate.

75. Si tratta di obiettivi specifici che costituiscono declinazione degli obiettivi generali della regolazione e, in particolare, dell’obiettivo di garantire adeguati livelli di qualità in condizioni di efficienza ed economicità della gestione (art. 1, comma 527, l. 295/2017) e dell’obiettivo del raggiungimento dell’equilibrio economico-finanziario della gestione (art. 203, comma 2, cit., lett. b).

76. Anche sotto tale profilo, non risulta condivisibile quanto statuito dal giudice di primo grado, secondo cui le prescrizioni e le finalità rappresentate dall’Autorità andrebbero oltre il contenuto tipizzato dal legislatore e gli obiettivi che delimitano il campo di applicazione dei poteri regolatori.

77. Sul punto, non coglie nel segno nemmeno l'assunto, parimenti sostenuto dal T.a.r., secondo cui la salvaguardia dell'equilibrio contrattuale non potrebbe essere mai perseguita con l'estensione della durata dell'affidamento.

78. Se è vero, infatti, che la disciplina legale della durata dell'appalto assolve ad una precipua finalità di regolazione e delimitazione dello *ius variandi* della committenza pubblica (art. 120, commi 10 e 11, del codice dei contratti), ciò non esclude che, nello specifico ambito della regolazione tariffaria ove viene in rilievo il preminente interesse degli utenti alla continuità ed alla qualità del servizio, la proroga del contratto possa essere funzionale anche alla salvaguardia dell'equilibrio economico-finanziario della gestione in ragione di nuove esigenze di servizio, quale quella di nuovi investimenti per l'incremento della platea di utenti (in conformità con il principio del risultato di cui all'art. 1 del codice dei contratti).

79. Rimane fermo, tuttavia, che siffatta estensione non può tradursi in un aggiramento delle regole di gara e in un surrettizio affidamento diretto a favore del gestore (ossia deve trattarsi di modifiche non sostanziali ai sensi dell'art. 120, comma 5, del codice dei contratti).

80. Non pare, quindi, ravvisabile il paventato contrasto tra le previsioni regolatorie impugnate e le disposizioni del codice dei contratti pubblici in tema di proroga tecnica.

81. Le disposizioni censurate prevedono, in particolare, l'estensione della durata dell'affidamento nei casi di:

a) nuove e ingenti necessità di investimento, anche derivanti da un significativo incremento della popolazione servita, a seguito di processi di accorpamento gestionale, riorganizzazione e integrazione dei servizi (art. 5.2 lett. a);

b) mancata corresponsione del valore di subentro da parte del Gestore entrante, nel rispetto della regolazione *pro tempore* vigente (art. 5.2 lett. b, prima parte, e artt. 22.5 e 22.7);

c) oggettivi e insuperabili ritardi nelle procedure di affidamento (art. 5.2 lett. b, seconda parte);

d) negli eventuali altri casi previsti dalle parti e nel rispetto delle condizioni stabilite dalla legge (art. 5.1 lett. c).

82. Le fattispecie di proroga sopra richiamate possono condurre all'estensione della durata contrattuale solo "*nei limiti previsti dalle norme vigenti*" (art. 5.2 e art. 11.1 lettera b) e, quindi, anche delle norme disciplinanti il titolo dell'affidamento.

83. A prescindere da tale richiamo, rimane fermo che, laddove il servizio sia oggetto di un contratto di appalto affidato a seguito di gara, il rapporto contrattuale sarà disciplinato sia dalla regolazione tariffaria che dal codice dei contratti.

84. Ne discende che le fattispecie di proroga contemplate dallo schema di contratto tipo dovranno essere necessariamente interpretate ed applicate in conformità al paradigma generale dell'art. 120 del codice dei contratti che disciplina le modifiche dei contratti in corso di esecuzione.

85. In particolare, come osservato dall'Autorità, le fattispecie di cui alle lettere a), b) e d) rientrano nelle c.d. "opzioni di proroga" di cui all'articolo 120, commi 1 e 10 del codice, sicché esse dovranno: a) essere previste in clausole chiare, precise ed inequivocabili dei documenti di gara; b) assicurare la conservazione dell'equilibrio economico originario e mantenere inalterata la struttura del contratto e la sostanza dell'operazione economica (art. 120, comma 1, del codice e art. 72 direttiva 2014/24/UE).

86. L'ipotesi di estensione della durata contrattuale di cui alla lett. d) rientra nella c.d. proroga tecnica ed andrà attuata nel pieno rispetto delle condizioni stabilite dall'art. 120, comma 11, del codice dei contratti pubblici.

87. In altri termini, si verifica- al pari di quanto evidenziato in relazione alla gestione delle sopravvenienze- il cumulo (e non l'esclusione come invece ritenuto dal T.a.r.) di discipline concorrenti, codicistica e tariffaria,

con prevalenza -in caso di antinomia- della prima sulla seconda in forza della clausola di salvezza espressa più volte richiamata.

88. Poiché le fattispecie di proroga contemplate nello schema di contratto tipo vanno sussunte nell'alveo interpretativo ed applicativo del codice dei contratti, la valutazione di compatibilità viene traslata dalla dimensione astratta dello schema tipo a quella concreta del singolo contratto di affidamento. È solo con riguardo al contratto concreto che è possibile valutare, ad esempio, la compatibilità con la disciplina codicistica della proroga del gestore uscente derivante dal mancato pagamento del subentro da parte di quello entrante, ove non prevista già nei documenti iniziali di gara.

89. Alla luce delle sopra esposte considerazioni anche il quarto motivo di appello di Arera deve essere accolto.

90. Con il quinto motivo di appello Arera censura il capo della sentenza che ha accolto (in parte) il sesto motivo di ricorso di primo grado. Con tale capo il T.a.r. ha ritenuto che l'art. 23 dello schema di contratto tipo, che impone al gestore entrante l'applicazione del contratto collettivo nazionale di lavoro del settore dell'igiene ambientale, stipulato dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative, sia in contrasto con l'art. 11, comma 3, del codice dei contratti pubblici 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”*.

91. Anche tale censura coglie nel segno.

92. L'art. 23 dello schema di contratto tipo sancisce che *“Il Gestore entrante garantisce l'applicazione al personale, non dipendente da amministrazioni pubbliche, 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”*.

93. La clausola di rinvio alla normativa vigente- riproduttiva di analoga previsione contenuta nell'art. 203, comma 2, lett. p) d.lgs 152/2006- consente all'operatore economico, in sede di partecipazione a procedure ad evidenza pubblica, di indicare nella propria offerta un diverso contratto collettivo purché garantisca le medesime tutele ai lavoratori e di applicare quel contratto in caso di aggiudicazione.

94. Anche sotto tale profilo la regolazione ammette il cumulo di discipline (art. 23 schema tipo, art. 203 d.lgs 152/2006 e art. 11 d.lgs 36/2023), rendendo evidente, ancora una volta, l'errore di fondo da cui muove il giudice di primo grado.

95. Anche il quinto motivo di appello deve, quindi, essere accolto.

96. Parimenti fondato è il sesto motivo di appello con cui Arera censura il capo della sentenza che ha accolto il settimo motivo di ricorso relativo all'omessa previsione, tra gli allegati dello schema tipo, dell'offerta dell'appaltante che consenta di determinare l'oggetto del contratto.

97. L'art .27 dello schema di contratto declina gli allegati in coerenza con la normativa ambientale (articolo 203, comma 3, d.lgs. 152/06, che fa riferimento alla ricognizione delle opere e degli impianti esistenti) e con quella sui servizi pubblici locali, ossia l'articolo 24 del d.lgs. 201 del 2022, che, al comma 5, stabilisce che *“al contratto di servizio sono allegati il programma degli investimenti, il piano economico-finanziario e, per i servizi di cui al comma 4, il programma di esercizio”*.

98. Le norme primarie non contemplano fra gli allegati obbligatori al contratto anche l'offerta dell'appaltatore.

99. Ai sensi del citato art. 27, tra gli allegati sono inclusi:

a) il Piano Economico Finanziario di Affidamento-PEFA che riporta le condizioni economiche offerte in gara dal concorrente aggiudicatario della procedura di affidamento in coerenza con gli obiettivi di sviluppo del servizio posti a base di gara nell'ambito della parte tecnica dell'offerta (lett. d);

b) la Carta della qualità del servizio oggetto di affidamento (lett. c)

c) il disciplinare tecnico definito come *“il documento allegato al contratto di servizio che contiene le specifiche operative, le prescrizioni tecniche per l'erogazione del Servizio affidato”* (lett. h).

100. La documentazione da allegare al contratto, secondo lo schema tipo, rende l'oggetto del medesimo non solo determinabile ma chiaramente determinato.

101. Per altro verso, nulla vieta alle parti, nell'esercizio della propria autonomia contrattuale, di includere allegati ulteriori, tra cui l'offerta dell'appaltatore.

102. Il contratto tipo, infatti, *“fissa i contenuti minimi essenziali obbligatoriamente richiesti dalla normativa vigente in ordine allo schema di contratto di servizio, non comprimendo, tuttavia, l'autonomia contrattuale dell'Ente territorialmente competente e del gestore del servizio che sottoscrivono il contratto nello statuire, all'uopo, contenuti ulteriori, in ragione, tra l'altro, dei peculiari assetti locali del servizio nel pertinente territorio e nel rispetto della normativa vigente e dei provvedimenti di regolazione di questa Autorità”* (cfr. delibera n. 385/2023 pag. 10).

103. In conclusione, anche il sesto motivo dell'appello di Arera deve essere accolto con conseguente accoglimento di entrambi gli appelli, previa riunione dei medesimi.

104. Sussistono giustificati motivi, in ragione della novità e della complessità della controversia, per compensare tra le parti le spese del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sugli appelli come in epigrafe proposti, così dispone:

-riunisce gli appelli (r.g.n. 9281 del 2025 e r.g.n. 9370 del 2025);

-li accoglie entrambi e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, respinge il ricorso di primo grado (r.g.n. 2193 del 2023).

Spese del doppio grado compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 26 maggio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Oberdan Forlenza, Presidente

Francesco Frigida, Consigliere

Carmelina Adesso, Consigliere, Estensore

Stefano Filippini, Consigliere

Luca Emanuele Ricci, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Carmelina Adesso**

**IL PRESIDENTE**  
**Oberdan Forlenza**

**IL SEGRETARIO**