

# Il Consiglio di Stato promuove la regolazione nel settore dei rifiuti

12 Giu 2026 ▶ di Lorenzo Bardelli



*Lorenzo Bardelli, fino a tre mesi fa direttore delle Aree Ambiente e Servizi idrici di ARERA, inizia oggi la sua collaborazione con Diario DIAC. Gli diamo il nostro benvenuto, convinti che potrà arricchire ancora i nostri contenuti soprattutto nei settori dell'acqua, dell'energia e dei rifiuti (g.sa)*

*Per ogni problema complesso, c'è una soluzione chiara, semplice e sbagliata.* Appare ispirata a questo celebre aforisma – che alcuni attribuiscono a George Bernard Shaw, altri a Henry Luis Mencken e altri ancora ad Arthur Bloch – la recente sentenza del Consiglio di Stato n. 4618 del 2026, con cui è stata sancita la legittimità delle deliberazioni dell'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente (ARERA) relative all'approvazione, rispettivamente, dello schema tipo di contratto (n. 385/2023/R/RIF) e del MTR-2 (n. 363/2021/R/RIF).

Il *problema complesso* è operare nel settore dei rifiuti e la *soluzione chiara e*

*semplice* poteva consistere nel superare, sancendone l'illegittimità, alcune novità introdotte dall'ARERA. Si sarebbe così delineata una disciplina prevalentemente contrattualistica e possibilmente scevra da quei profili di analisi, di valutazione e di responsabilità ad ampio spettro che la nuova regolazione ha imposto a gestori ed enti territorialmente competenti.

Il Consiglio di Stato, con sentenza n. 4618 dell'8/06/2026, ha svolto un'ampia trattazione della materia, prendendo le mosse dal principio del *Full Cost Recovery*, "secondo cui il costo della gestione del servizio deve trovare piena copertura nella tariffa", precisando che "non tutti i costi sostenuti per il servizio trovano" tale copertura, "ma solo i costi efficienti e fondati su dati certi, così come rinvenibili dalle fonti contabili dei gestori".

Le attività richieste per la valutazione dei costi efficienti da ammettere a riconoscimento e i criteri applicabili per disciplinarne l'aggiornamento nel tempo sono stabilite nell'ambito dei provvedimenti impugnati, ovvero dai metodi tariffari approvati dall'Autorità e considerati, per coerenza di impostazione, come un elemento caratterizzante dello schema tipo di contratto varato dalla medesima. Si tratta di attività onerose, che prevedono per i gestori un monitoraggio e una puntuale rendicontazione dei costi e per gli enti territorialmente competenti il dovere di procedere alla loro validazione, verificandoli nell'ambito di una procedura partecipata. Adempimenti onerosi che avrebbero la finalità, per vero non priva di ambizione, di contribuire – attraverso un controllo sempre più rigoroso di dati tecnici e contabili – allo sviluppo del paradigma della *Circular Economy*.

In breve, ossia tralasciando molteplici profili che non possono esser trattati in questo breve contributo, si può identificare il punto saliente della diatriba nella possibile risposta al seguente quesito: i provvedimenti impugnati rispettano la previsione di clausole obbligatorie di revisione dei prezzi di cui all'art. 60 del codice dei contratti pubblici? La risposta era negativa per i ricorrenti, positiva per ARERA. Negativa per il TAR Lombardia (sent. n. 3496 del 30 ottobre 2025), positiva, infine, per il Consiglio di Stato.

In particolare, nella sentenza citata, il Consiglio di Stato ha ritenuto l'impostazione adottata nei provvedimenti impugnati riconducibile in un quadro univoco con le altre discipline vigenti. Tra i passaggi di particolare rilevanza, si richiama il seguente: "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". Tale clausola è stata infatti esplicitata nell'ambito del riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, in occasione di un ulteriore ampliamento delle competenze ARERA nell'ambito dei settori regolati.

Cumulo di discipline che può esser esemplificato nel modo seguente. A fronte della

prospettata difficoltà di far coincidere il corrispettivo contrattuale con la corretta applicazione della regolazione tariffaria stabilita dall’Autorità senza incorrere in profili di conflittualità con alcune norme del codice dei contratti, nella menzionata sentenza si legge che “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.”

In altri termini, 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.”

Il grado di complessità del settore dei rifiuti è indubbiamente molto elevato, tra spinte concorrenziali, laboriose programmazioni pubbliche, evoluzioni tecnologiche, crescente esigenza di mitigazione degli impatti ambientali, bilanciamenti sempre più difficili tra esigenze di contenimento della spesa all’utenza, cittadini e imprese, da un lato, e richieste di livelli qualitativi sempre più alti rivolte ai gestori del servizio, dall’altro. A tutto questo si aggiunga la grande incertezza sulle quotazioni dei materiali recuperati, da un lato, e quella sullo scenario macroeconomico internazionale, con possibili spinte inflazionistiche in grado di alterare repentinamente i costi degli input produttivi.

Difficile dire che non serva un cumulo di rimedi (e, perché no, di competenze adeguate a metterli correttamente in opera) per evitare che tornino a presentarsi, nel nostro Paese, i cumuli di rifiuti.