Pubblicato il 22/07/2025

N. 06466/2025REG.PROV.COLL.
N. 02014/2025 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 Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2014 del 2025, proposto dalla società Impresa Sangalli Giancarlo & C° S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Roberto Invernizzi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

contro

il Comune di Cava Manara, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Paola Brambilla, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia

nei confronti

dell'ARERA-Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente, non costituitasi in giudizio;

per l'annullamento

della sentenza del T.a.r. Lombardia, sede di Milano, sezione I, 10 dicembre 2024 n.3591, che ha respinto il ricorso n. 600/2022 R.G. integrato da motivi aggiunti proposto per l'annullamento:

(ricorso principale)

a) della determinazione 23 febbraio 2022 n.6, conosciuta in data imprecisata, con cui il Responsabile del servizio territorio ed ambiente del Comune di Cava Manara ha disposto la proroga tecnica del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani, igiene urbana e servizi informativi connessi aggiudicato con gara CIG 6409032484 fino al 30 aprile 2022 al canone contrattuale vigente rapportato al periodo di svolgimento del servizio;

e degli atti presupposti, consequenziali o comunque connessi, in particolare:

b) della deliberazione 3 agosto 2021 n.363/2021/R/Rif dell'ARERA-Autorità di regolazione per energia, reti ed ambiente, di approvazione del metodo tariffario rifiuti (Mtr-2) per il secondo periodo regolatorio 2022-2025;

c) della deliberazione 31 ottobre 2019 n.443/2019/R/rif dell'ARERA, di definizione dei criteri di riconoscimento dei costi efficienti di esercizio e di investimento del servizio integrato dei rifiuti, per il periodo 2018- 2021 (Mtr1);

d) della deliberazione 29 dicembre 2020 n.38, con la quale il Consiglio comunale di Cava Manara ha approvato il piano economico finanziario- PEF della gestione del servizio per il 2020;

e) della deliberazione 30 aprile 2021 n.14, con la quale il medesimo Consiglio ha approvato il PEF 2021;

(motivi aggiunti)

f) dell'atto 31 marzo 2021 prot. n. 4951, con il quale il predetto Dirigente ha espresso motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza di revisione prezzi del contratto d'appalto di cui sopra;

e in ogni caso per la condanna

del Comune al pagamento dei compensi adeguati nei termini di cui sopra;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti l'atto di costituzione in giudizio ed il ricorso incidentale proposti dal Comune di Cava Manara;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 5 giugno 2025 il Cons. Francesco Gambato Spisani e udito per la parte appellante l'avvocato Roberto Invernizzi, come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La ricorrente appellante, impresa del settore, ha svolto nel Comune di Cava Manara il servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani, igiene urbana e servizi informativi sulla base di un contratto stipulato il 5 agosto 2021 (doc. 16 ricorso I grado), ma assoggettato, per ragioni che non si conoscono, ma non rilevano ai fini di causa, ad esecuzione anticipata già dal 1 settembre 2016 (doc. 15 ricorso I grado, verbale relativo). Si controverte del presunto diritto di quest'impresa ad un "*riequilibrio*" dei prezzi previsti da questo contratto e delle modalità con le quali, ove riconosciuto spettante, questo riequilibrio dovrebbe essere calcolato.

2. I fatti storici di causa rilevanti ai fini della decisione, non controversi come tali, si riassumono così come segue.

2.1 Con determinazione del dirigente 23 febbraio 2016 n.23 (cit. nel doc. 14 ricorso I grado, aggiudicazione), il Comune intimato appellato ha avviato la procedura di gara per affidare, come si è detto, il servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani, igiene urbana e servizi informativi per una durata di cinque anni e per un corrispettivo complessivo di € 2.682.634,85 al netto dell'I.V.A. di legge; con successiva determinazione 24 giugno 2016 n.53 (doc. 14 ricorso I grado) ha aggiudicato l'appalto alla ricorrente appellante e come da verbale 1 settembre 2016 le ha consegnato il servizio relativo in esecuzione anticipata, ciò è a dire senza una formale stipula del contratto (doc. 15 ricorso I grado, cit.).

2.2 Con successive note 12 febbraio 2020 prot. n.2297, 6 maggio 2020 prot. n.6160 e 12 dicembre 2020 prot. n.18111, l'impresa ha segnalato al Comune un aumento dei costi da essa sopportati per prestare il servizio, costi a suo

dire tali da rendere antieconomica la gestione, ed ha sollecitato un "*riequilibrio*" dei prezzi riconosciutile ovvero un "*riconoscimento*", in forme non esattamente precisate di questi asseriti maggiori costi (doc. ti 17-19 ricorso I grado, note citate; data e numero si riferiscono al protocollo di ricezione da parte del Comune, risultante dalla nota 16 dicembre 2020 prot.n.18196 di esso, della quale subito).

2.3 Con nota 16 dicembre 2020 prot.n.18196 (doc. 20 ricorso I grado), il Comune ha preso atto di quanto sopra ed ha comunicato, alla lettera, "*l'avvio del procedimento avente ad oggetto la verifica della sussistenza dei presupposti per procedere al riequilibrio del prezzo contrattuale relativo all'anno 2020, in relazione ai costi di smaltimento*".

2.4 Parallelamente, con atto 5 agosto 2021 del Segretario comunale (doc. 16 ricorso I grado, cit, senza indicazione di repertorio), il Comune ha stipulato, come si è detto, il contratto di appalto, con scadenza al 31 agosto 2021, calcolata secondo logica in base all'originaria aggiudicazione.

2.5 Con successiva determinazione 9 agosto 2021 n.23 (doc. 22 ricorso I grado), il Comune ha poi disposto la "*proroga tecnica*" del contratto "*sino alla data del 31 dicembre 2021 alle condizioni tecniche ed economiche vigenti come previsto dall'art. 106 comma 11 del d. lgs 50/2016 e s.m.i.*". Così come si ricorda per chiarezza, la norma citata prevede infatti che "*La durata del contratto può essere modificata esclusivamente per i contratti in corso di esecuzione se è prevista nel bando e nei documenti di gara una opzione di proroga. La proroga è limitata al tempo strettamente necessario alla conclusione delle procedure necessarie per l'individuazione di un nuovo contraente. In tal caso il contraente è tenuto all'esecuzione delle prestazioni previste nel contratto agli stessi prezzi, patti e condizioni o più favorevoli per la stazione appaltante*". Questo provvedimento non consta sia stato impugnato, ed anzi l'impresa ha continuato a svolgere il servizio.

2.6 Con successiva determinazione 27 dicembre 2021 n.74 (doc. 23 ricorso I grado), il Comune ha disposto una nuova proroga tecnica, sempre ai sensi dell'art. 106 d.lgs. 50/2016, ritenuto applicabile ratione temporis, fino al 28

febbraio 2022; anche in questo caso, non consta che il provvedimento sia stato impugnato.

2.7 L'impresa ha continuato a svolgere il servizio, ma con nota 20 gennaio 2022 prot. n.220058 (doc. 9 ricorso I grado) ha richiesto nuovamente un adeguamento del corrispettivo, stavolta indicato nella precisa somma di € 119.757, 27 salvo conguaglio "*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.

2.8 Con successiva determinazione 23 febbraio 2022 n.6 (doc. 1 ricorso I grado), il Comune ha nuovamente disposto la proroga tecnica del servizio, sempre citando l'art. 106 d.lgs. 50/2016, stavolta fino al 30 aprile 2022.

2.9 Con il ricorso principale di I grado, depositato il giorno 4 aprile 2022, l'impresa ha impugnato quest'atto nella parte in cui esso non le riconosce i maggiori corrispettivi pretesi, limitandosi così come si è detto a tener fermi gli "*stessi prezzi, patti e condizioni*" stabiliti dal contratto originario; contestualmente, ha impugnato anche le deliberazioni dell'ARERA di cui in epigrafe, di approvazione del MTR per gli anni di riferimento (doc. ti 3-6 ricorso I grado) e le presupposte delibere comunali di approvazione del relativo piano economico finanziario- PEF (doc. ti 7-8 ricorso I grado), secondo logica ove interpretate nel senso di non autorizzare il riconoscimento dei maggiori corrispettivi in questione.

2.10 Parallelamente, il Comune ha fatto pervenire all'impresa la nota 31 marzo 2022 prot. n.4951 (doc. 33 ricorso I grado).

2.10.1 La nota alla lettera è intestata "*Procedimento di verifica sussistenza presupposti per l'autorizzazione alla revisione dei prezzi - Contratto appalto avente ad oggetto*

*"*Affidamento dei servizi di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani e di igiene urbana e dei connessi servizi informativi - CIG 6409032484*". Comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza ex art. 10* bis *L. 241/1990*".

2.10.2 Sempre alla lettera, la nota comunica la "*conclusione del procedimento relativo alla verifica della sussistenza dei presupposti per la revisione dei prezzi del contratto d'appalto avente ad oggetto "*Affidamento dei servizi di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani e di igiene urbana e dei connessi servizi informativi - CIG 6409032484*" avviato su istanza della società Impresa Sangalli Giancarlo & C. S.r.l. con nota inviata in data 16 dicembre 2020, prot. n. 18196*"; si tratta evidentemente del procedimento avviato con l'atto 16 dicembre 2020 di cui si è detto sopra.

2.10.3 Di seguito la nota aggiunge che "*la presente costituisce preavviso di rigetto ai sensi dell'art. 10*-bis *della Legge n. 241/90"* e di seguito assegna termine per presentare controdeduzioni, precisando che nella pendenza di esso rimangono sospesi i termini di conclusione del procedimento *"che ricominceranno a decorrere dalla data di ricevimento delle osservazioni o, in assenza delle stesse con conferma della conclusione preannunciata, dalla scadenza del termine sopra citato*".

2.10.4 Quanto al contenuto sostanziale, la nota afferma, con ampia motivazione, di ritenere non accoglibile la "*domanda di revisione prezzi*" relativa all'annualità 2020, in sintesi per mancanza dei presupposti di cui all'art. 115 del d. lgs. 12 aprile 2006 n.163, ritenuto norma applicabile alla fattispecie, e in particolare per la mancata prova della sopravvenienza di circostanze eccezionali e imprevedibili.

2.11 L'impresa ha impugnato quest'ultimo atto con motivi aggiunti nel ricorso di I grado, depositati il 4 maggio 2022.

3. Per migliore comprensione, vanno ora illustrati la base giuridica ed il contenuto delle deliberazioni dell'ARERA di cui si è detto, invocate dalla ricorrente appellante a sostegno della sua pretesa. Si tratta propriamente delle norme che disciplinano la determinazione della TARI, ovvero del corrispettivo che i cittadini e le imprese pagano per il servizio rifiuti reso dalla pubblica amministrazione.

3.1 Ai sensi dell'art. 1 comma 527 della l. 27 dicembre 2017 n.205, "*Al fine di migliorare il sistema di regolazione del ciclo dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati, per garantire accessibilità, fruibilità e diffusione omogenee sull'intero territorio nazionale nonché adeguati livelli di qualità in condizioni di efficienza ed economicità della gestione, armonizzando gli obiettivi economico-finanziari con quelli generali di carattere sociale, ambientale e di impiego appropriato delle risorse, nonché di garantire l'adeguamento infrastrutturale agli obiettivi imposti dalla normativa europea, superando così le procedure di infrazione già avviate con conseguenti benefici economici a favore degli enti locali interessati da dette procedure, sono attribuite all'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico, come ridenominata ai sensi del comma 528, con i medesimi poteri e nel quadro dei principi, delle finalità e delle attribuzioni, anche di natura sanzionatoria, stabiliti dalla legge 14 novembre 1995, n. 481, le seguenti funzioni di regolazione e controllo, in particolare in materia di: … f) predisposizione ed aggiornamento del metodo tariffario per la determinazione dei corrispettivi del servizio integrato dei rifiuti e dei singoli servizi che costituiscono attività di gestione, a copertura dei costi di esercizio e di investimento, compresa la remunerazione dei capitali, sulla base della valutazione dei costi efficienti e del principio « chi inquina paga »… h) approvazione delle tariffe definite, ai sensi della legislazione vigente, dall'ente di governo dell'ambito territoriale ottimale per il servizio integrato e dai gestori degli impianti di trattamento…*".

3.2 L'Autorità in questione, ridenominata dalla norma citata appunto ARERA- Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente, ha esercitato le competenze così conferitele in materia di metodo tariffario – MTR inizialmente con la deliberazione 31 ottobre 2019 n.443/2019/R/rif, che è la prima di quelle qui impugnate (doc. 5 ricorso I grado, cit.).

3.3 Per la precisione, la delibera disciplina il procedimento di fissazione della tariffa, l'allegato A (doc. 6 ricorso I grado, cit.) di essa spiega il metodo tecnico contabile per determinarla.

3.4 In generale e per chiarezza, si può dire che il MTR in questione integra, in termini di scienza economica, una regolamentazione della tariffa attraverso un vincolo ai ricavi, nella specie rappresentato da un importo massimo della

TARI che può essere preteso dalla platea degli utenti, in modo concettualmente non dissimile con quanto è previsto nel nostro ordinamento per altre fattispecie di monopolio naturale, ovvero per il servizio idrico e per il servizio di distribuzione del gas naturale.

3.5 Come è noto, il servizio rifiuti corrisponde ad un monopolio naturale, ovvero ad un'attività che per le sue caratteristiche intrinseche non si presta ad essere gestita da più operatori in concorrenza fra loro; caratteristica del monopolio è poi la sua relativa inefficienza rispetto ai sistemi concorrenziali, nel senso che l'attività gestita da un privato in monopolio, rispetto ad una situazione di concorrenza, porta sul mercato un quantitativo inferiore di prodotto ad un prezzo superiore; la differenza fra il prezzo di monopolio e quello di concorrenza genera poi la ben nota rendita monopolistica, di cui l'operatore privato si appropria nei confronti della collettività dei propri clienti.

3.6 Per rimediare a tale inefficienza di sistema, il nostro ordinamento segue un metodo ben noto alla scienza economica, ovvero configura il servizio rifiuti, al pari degli altri cui si è accennato, come servizio pubblico, gestito da un'autorità amministrativa, che come tale non riscuote profitti, ma si limita a far recuperare i costi, eliminando il profitto di monopolio. Il ruolo dell'autorità pubblica in tal senso non è poi soltanto passivo, nel senso che essa 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, non trascurando però i necessari investimenti.

3.7 In concreto, ciò avviene garantendo al gestore del servizio un ammontare predeterminato massimo di ricavi, pari al massimo importo di TARI esigibile, che comprende, con sufficiente approssimazione, i costi del servizio vero e proprio, i costi di uso del capitale, la remunerazione del capitale stesso e gli ammortamenti. Si tratta però di costi definibili come costi standard, nel senso che al gestore non è consentito di traslare puramente e semplicemente i costi

di volta in volta da lui in concreto sopportati sull'utenza: al recupero di questi costi è imposto un limite, allo scopo di spingere verso una maggiore efficienza, con un meccanismo noto in economia come *price cap*, comune del resto ad altri servizi pubblici corrispondenti a monopoli naturali, come la distribuzione del gas naturale e la distribuzione dell'acqua potabile.

3.8 Sempre in concreto, l'applicazione dei costi standard può essere diretta, nel senso che nel momento in cui si tratti di determinare, anticipatamente per un dato anno, la tariffa dovuta l'autorità di regolazione può non riconoscere un dato costo esposto dal gestore e quindi non tenerne conto. Può però anche essere indiretta, nel momento in cui a fronte di una tariffa già determinata e applicata per un certo tempo, l'autorità non approvi uno o più dei costi di cui si è tenuto conto per determinarla, sia pure a titolo provvisorio. In questo caso, verrà imposto un conguaglio.

3.9 Ciò posto, il procedimento per determinare la TARI concretamente a carico dei cittadini in un dato Comune è configurato come ora si illustra.

3.9.1 I soggetti coinvolti sono i seguenti. Vi è anzitutto il gestore del servizio, ovvero ai sensi dell'art. 1 dell'allegato A alla delibera 443/2019 il "*soggetto affidatario del servizio integrato di gestione dei RU, ivi inclusi i comuni che gestiscono in economia*". In questo caso, si tratta della ricorrente appellante. Vi è poi l'ente territorialmente competente, ovvero in base alla stessa norma "*l'ente di governo dell'ambito, laddove costituito ed operativo, o, in caso contrario, la Regione o la Provincia autonoma o altri enti competenti secondo la normativa vigente*", e in questo caso si tratta del Comune intimato appellato. Vi è infine l'ARERA, ovvero l'autorità di regolazione.

3.9.2 In base all'art. 6, quindi il gestore predispone annualmente il piano economico finanziario, secondo quanto previsto dal MTR, e lo trasmette all'Ente territorialmente competente, dal quale esso deve essere validato (commi 1 e 2). La procedura di validazione consiste nella "*verifica della completezza, della coerenza e della congruità dei dati e delle informazioni necessari alla elaborazione del piano economico finanziario e viene svolta dall'Ente territorialmente*

competente o da un soggetto dotato di adeguati profili di terzietà rispetto al gestore" (comma 3).

3.9.3 Ove la procedura di validazione abbia esito positivo, *"l'Ente territorialmente competente assume le pertinenti determinazioni e provvede a trasmettere all'Autorità la predisposizione del piano economico finanziario e i corrispettivi del servizio integrato dei rifiuti*" (comma 4).

3.9.4 Infine l'ARERA "*verifica la coerenza regolatoria degli atti, dei dati e della documentazione trasmessa ai sensi dei commi 6.1e 6.2 e, in caso di esito positivo, conseguentemente approva*" (comma 5).

3.9.5 Lo stesso art. 6 al comma 6 stabilisce poi che "*Fino all'approvazione da parte dell'Autorità di cui al comma precedente, si applicano, quali prezzi massimi del servizio, quelli determinati dall'Ente territorialmente competente*".

3.9.6 Infine, per quanto direttamente rileva ai fini di causa, l'art. 4 della delibera al comma 5 stabilisce che "*In attuazione dell'articolo 2, comma 17, della legge 481/95, 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.*" Il senso di questa disposizione è illustrato, come correttamente evidenzia anche il Giudice di I grado (p. 10 §§ 2.1.6 e ss. della motivazione), dalle premesse della deliberazione stessa, in cui si ritiene opportuno (doc. 5 p. 15 dal nono rigo) 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 (doc. 5 p. 17 prime righe) 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 legge 481/95 – 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*".

3.10 Il contenuto della successiva delibera deliberazione 3 agosto 2021 n.363/2021/R/Rif (doc. 3 ricorso I grado), anch'essa impugnata e relativa al periodo 2018-2021, è sostanzialmente identico; le disposizioni che qualificano la TARI come prezzo massimo, identiche a quelle di cui sopra, si trovano all'art. 4 comma 6 e all'art. 7 comma 8 (doc. 3 ricorso I grado, cit. pp. 30 e 33).

4. Con la sentenza meglio indicata in epigrafe, il T.a.r. ha respinto il ricorso principale; ha invece accolto il ricorso per motivi aggiunti, riconoscendo alla ricorrente la possibilità di una revisione prezzi, con la motivazione che ora si riassume.

4.1 Quanto all'appello principale, il T.a.r. non ha condiviso la tesi della ricorrente, contenuta nei primi tre motivi di ricorso, di conseguenza respinti, secondo la quale le delibere ARERA di cui si è detto "*determinerebbero un'eterointegrazione dei contratti d'appalto in essere con i singoli gestori del suddetto servizio, con il meccanismo degli artt. 1339 e 1419, comma 2, c.c.; più precisamente sarebbero le deliberazioni del consiglio comunale di approvazione del P.E.F., le quali fanno applicazione del metodo tariffario delineato dalle delibere di ARERA, a sostituirsi per eterointegrazione automatica alle pregresse previsioni contrattuali*" (motivazione, p. 7 § 2.2.1). In altre parole, a dire della parte ricorrente, i costi esposti nei relativi PEF approvati dall'ARERA dovrebbero tradursi automaticamente, ove superiori ad essi, in un corrispondente adeguamento dei corrispettivi contrattuali riconosciuti al gestore del servizio. In quest'ottica, sempre secondo la parte, l'atto impugnato sarebbe viziato per non avere recepito quest'aumento automatico.

4.2 Il T.a.r. ha condiviso la tesi limitatamente all'assunto per cui "*la disciplina di ARERA sui costi del servizio integrato di gestione dei rifiuti 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.*" (motivazione, p. 9 § 2.1.4); ha invece negato, sulla base del contenuto sopra riportato delle delibere

ARERA, che ciò possa valere in aumento rispetto ai corrispettivi contrattuali convenuti con il gestore, perché ciò contrasterebbe "*con la finalità di assicurare "*condizioni di efficienza ed economicità della gestione*", alla quale - secondo l'espressa previsione dell'art. 1, co. 527, legge 205/2017 - deve essere orientato il potere regolatorio di ARERA*" (motivazione, pp. 10 e 11, §§ 2.1-5 e 2.2.1).

4.3 Il T.a.r. ha invece accolto il ricorso per motivi aggiunti. A questo proposito, in via preliminare, ha respinto l'eccezione di inammissibilità del ricorso dedotta dal Comune, il quale ha sostenuto che l'atto 31 marzo 2022 impugnato, stante la sua qualificazione come preavviso di diniego ai sensi dell'art. 10 bis della l. 241/1990, fosse un atto endoprocedimentale non autonomamente impugnabile. A dire del Ta.r. esso avrebbe infatti "*contenuto provvedimentale, affermando che in assenza delle osservazioni della ricorrente la comunicazione "*conferma*" le conclusioni preannunciate (di rigetto dell'istanza di revisione)*" (motivazione, p. 14 § 3.2.1.). Ciò posto, ha ritenuto che il diniego così qualificato fosse illegittimo.

5. Contro questa sentenza, la società ha proposto impugnazione, con appello principale che contiene nove motivi, dei quali gli ultimi quattro di riproposizione di censure assorbite in I grado, così come segue.

5.1 Con il primo di essi, alle pp. 9-11 dell'atto, deduce propriamente violazione dell'art. 1 comma 527 della l. 205/2017 e delle deliberazioni ARERA 443/2019 e 363/2021. A dire della parte, nulla, né nella legge né nelle delibere, ipotizzate conformi ad essa, autorizzerebbe a dire che l'eterointegrazione dei contratti di servizio operata per effetto di queste ultime opererebbe a senso unico, ovvero non potrebbe operare nel senso di aumento dei corrispettivi da essi previsti. Sostiene invece che ove ciò si ritenesse si arriverebbe, nella sostanza, ad un'espropriazione illegittima delle risorse del gestore, che si troverebbe ad operare in perdita a favore dell'ente gestore.

5.2 Il secondo motivo, alle pp. 11-14 dell'atto, è una logica prosecuzione del precedente; la parte infatti con esso sostiene che alla conclusione di cui sopra non osterebbero le clausole, già esaminate, delle delibere ARERA per cui

l'importo della TARI da esse fissato è un prezzo massimo. A dire della parte, infatti, anzitutto questo importo sarebbe qualcosa di diverso dal prezzo di aggiudicazione, inoltre, dato che l'applicazione dei valori inferiori è in generale possibile solo in caso di equilibrio finanziario della gestione, sostiene che questo equilibrio mancherebbe per definizione quando i costi a carico del gestore si fossero incrementati.

5.3 Anche il terzo motivo, alle pp. 14-18 dell'atto, rappresenta una logica prosecuzione dei due precedenti; la parte prosegue infatti nella disamina, sostenendo che gli adeguamenti automatici dei corrispettivi in base alle delibere ARERA secondo lei dovuto rappresenterebbero "*meccanismi regolatori … più articolati e sofisticati della "*brutale*" revisione ex art. 115*" d. lgs. 163/2006 (p. 16 § 71 ii dell'atto), in sostanza perché opererebbe a vantaggio di tutti gli operatori.

5.4 Con il quarto motivo, a p. 18 dell'atto, deduce violazione degli artt. 177-178 del d. lgs. 3 aprile 2006 n.152, e sostiene che, ove essa negasse l'adeguamento automatico per cui è causa, l'amministrazione solleciterebbe "*prestazioni ambientali in condizioni di non fattibilità tecnica e/o economica*" (p. 18 § 81 dell'atto).

5.5 Con il quinto motivo, alle pp. 18-19 dell'atto, con il sesto motivo, rubricato come primo riproposto, alle pp. 19-22 dell'atto e con il settimo motivo, rubricato come secondo riproposto, alle pp.22-23 dell'atto, ripete nella sostanza le argomentazioni già svolte nei primi tre motivi.

5.6 Con l'ottavo motivo, rubricato come terzo riproposto, alle pp.23-25 dell'atto, censura il provvedimento di proroga del servizio e sostiene, per le ragioni sin qui esposte, che esso dovrebbe tener conto dei corrispettivi adeguati; fa inoltre presente, ritenendo la domanda proponibile perché si verte in tema di giurisdizione esclusiva, che l'adeguamento deve riguardare l'intero rapporto, e ripropone la domanda di condanna all'importo corrispondente.

5.7 Con il nono motivo, rubricato come quarto riproposto, alle pp. 25-26 dell'atto, censura infine le delibere ARERA ove interpretate in senso contrario

alla sua tesi.

6. Il Comune ha resistito, con memoria 9 aprile 2025, nella quale ha chiesto che l'appello principale sia respinto ed ha contestualmente proposto ricorso incidentale, nei termini ora riassunti.

6.1 Quanto all'appello principale, il Comune ha nella sostanza difeso la motivazione della sentenza impugnata, sottolineando come la ricorrente appellante abbia svolto il servizio per lungo tempo senza contestazioni e come le prime richieste di adeguamento del corrispettivo fossero del tutto generiche.

6.2 Con l'unico motivo di appello incidentale, alle pp. 29-35 dell'atto, il Comune ha poi testualmente dedotto l'inammissibilità del ricorso per motivi aggiunti per violazione dell'art. 10 bis della l. 241/1990 e comunque l'improcedibilità sia del ricorso principale, sia dei motivi aggiunti.

6.2.1 In primo luogo, il Comune ha sostenuto l'improcedibilità del ricorso principale e del ricorso per motivi aggiunti per sopravvenuta carenza di interesse, avendo esso, con successiva deliberazione 11 aprile 2022 n.3, affidato il servizio ad altra impresa. Sul punto, ha precisato che il ricorso contro gli atti dispositivi di quest'affidamento è stato respinto con sentenza di questa Sezione 4 aprile 2023 n.3494, che non consta impugnata. Per questa ragione, gli atti impugnati avrebbero perso ogni efficacia.

6.2.2 In secondo luogo, il Comune ha eccepito che il ricorso principale ed i motivi aggiunti sarebbero tardivi quanto all'impugnazione delle delibere che approvano il PEF.

6.2.3 In terzo luogo, il Comune ha riproposto l'eccezione di inammissibilità del ricorso per motivi aggiunti e sostenuto che l'atto 31 marzo 2022 con esso impugnato sarebbe effettivamente un preavviso di diniego. In proposito, ha ulteriormente dedotto che i motivi aggiunti sarebbero comunque improcedibili, dato che con determinazione 13 aprile 2022 prot. n.5065 (doc. 25 Comune in I grado) è stato adottato il provvedimento finale, che non consta impugnato.

6.2.4 In subordine, ha poi chiesto sia disposta istruttoria, con ordine di esibizione dei relativi documenti, per valutare la congruità dei maggiori costi richiesti dalla ricorrente appellante.

7. Con memoria 19 maggio e replica 23 maggio 2025 per il Comune e con memoria 20 maggio e replica 24 maggio 2025 per l'impresa, le parti hanno infine ribadito le rispettive difese. L'impresa ha comunque eccepito l'inammissibilità dell'appello incidentale, in quanto a suo dire esso mancherebbe della necessaria critica alla sentenza di I grado; ne ha comunque sostenuto l'infondatezza.

8. Alla pubblica udienza del giorno 5 giugno 2025, la Sezione ha infine trattenuto il ricorso in decisione.

9. L'appello principale è infondato nel merito per le ragioni che seguono e che esimono dal valutare le eccezioni preliminari dedotte dal Comune.

10. I motivi dal primo al settimo e nono sono connessi, riguardando tutti, sotto diversi punti di vista, il rapporto fra il meccanismo tariffario di cui all'art. 1 comma 527 della l. 205/2017 e i prezzi di appalto; come tali, vanno esaminati congiuntamente e sono tutti infondati.

10.1 In termini di interpretazione letterale, la disciplina del MTR di cui all'art. 1 comma 527 della l. 205/2017 e alle delibere ARERA è volta, come si è visto sopra, a determinare i valori massimi della TARI che l'amministrazione può porre a carico dei cittadini che fruiscono del servizio, non a determinare i corrispettivi contrattuali dovuti al gestore del servizio stesso. Questi ultimi corrispondono invece all'esito della gara indetta per affidarli e all'offerta fatta in quella sede dalla stessa parte interessata, per definizione capace di valutare il proprio interesse e quindi la remuneratività del prezzo offerto.

10.2 Per il caso poi in cui in cui il corrispettivo divenisse inadeguato per circostanze eccezionali, l'ordinamento prevede per rimediarvi un istituto speciale, ovvero la revisione prezzi, costante nel regime degli appalti, in quanto prevista, con caratteristiche sostanzialmente equivalenti, dall'art. 115

del d. lgs. 163/2006, dall'art. 106 comma 1 lettera a) del successivo d. lgs. 18 aprile 2016 n.50 e attualmente dall'art. 60 del d.lgs. 31 marzo 2023 n.36.

10.3 Va quindi anzitutto affermato che un meccanismo di adeguamento come quello voluto dalla parte appellante si tradurrebbe in una tacita abrogazione, che dovrebbe invece desumersi in modo inequivoco, dell'istituto della revisione prezzi, oltretutto limitata ai soli appalti di servizio in cui la tariffazione si svolge con il sistema del *price cap*, con una disparità di trattamento che sarebbe problematico giustificare, anche in termini di costituzionalità.

10.4 Sotto il profilo logico e teleologico, occorre poi notare che il sistema del MTR è volto istituzionalmente all'efficiente contenimento dei costi, non ad una particolare remunerazione del capitale privato, remunerazione che anzi, allargando la visuale a tutte le tariffazioni che seguono il metodo del *price cap*, è tendenzialmente avversata dall'ordinamento. È noto infatti che il referendum popolare 12-13 giugno 2011 ha eliminato dall'art. 154 del d. lgs. 152/2006, che disciplina i criteri per determinare la tariffa per il servizio idrico integrato, il riferimento prima contenutovi alla "*adeguata remunerazione del capitale investito*".

10.5 Di conseguenza, 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.

10.6 Tutto ciò, ad avviso del Collegio, impone di respingere i motivi primo, secondo, terzo e quarto, nonché i motivi quinto, sesto e settimo, ripetitivi dei precedenti. Nell'ordine, 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 (motivo primo), né alcuna imposizione

di prestare il servizio in condizioni di non fattibilità economica (motivo quarto). Non si vede poi perché il meccanismo della revisione prezzi debba essere ritenuto "*brutale*" (motivo terzo), essendo fisiologico che esso operi solo a fronte di circostanze straordinarie, dato che 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.

10.7 Infine (motivo secondo), le delibere ARERA fissano effettivamente i prezzi massimi sul presupposto che essi garantiscano l'equilibrio finanziario della gestione, ma non significano affatto che ogni prezzo fissato in diminuzione non garantisca l'equilibrio stesso, perché altrimenti non si parlerebbe di prezzi massimi, ma piuttosto di prezzi imposti, né (motivo nono) in questo meccanismo si riscontra alcuna illegittimità.

11. La reiezione della domanda di annullamento comporta reiezione anche della domanda risarcitoria, dedotta nell'ottavo motivo.

12. È invece ammissibile e fondato l'appello incidentale del Comune.

12.1 Sotto il profilo dell'ammissibilità, l'appello incidentale, a semplice lettura, contiene la necessaria critica alla sentenza di I grado, e quindi va respinta l'eccezione dell'appellante principale, che sostiene il contrario.

12.2 Nel merito, l'appello è fondato. Il contenuto dell'atto 31 marzo 2022 prot. n.4951 (doc. 33 ricorso I grado, cit.) si è descritto sopra al § 2.10 e comprende tutti gli elementi del preavviso di rigetto ai sensi dell'art. 10 *bis* l. 214/1990: si qualifica espressamente tale, cita la norma in questione e assegna il termine per presentare osservazioni.

12.3 A fronte di questo non equivoco contenuto, l'affermazione del Giudice di I grado, per cui l'atto avrebbe invece "*contenuto provvedimentale, affermando che in assenza delle osservazioni della ricorrente la comunicazione "*conferma*" le conclusioni preannunciate (di rigetto dell'istanza di revisione)*" (motivazione, cit. p. 14 § 3.2.1.), prova evidentemente troppo, perché in generale non vi sarebbe preavviso di

"diniego" se l'amministrazione non si fosse convinta di rigettare una data istanza, a meno di elementi sopravvenuti che la parte privata è sollecitata a fornire. È evidente che nel silenzio della parte privata stessa, l'esito normale è appunto un diniego, che per inciso (v. sopra § 6.2.3) il Comune ha adottato senza che, a quanto risulta, la parte privata l'abbia autonomamente impugnato.

13. In conclusione, per effetto della reiezione dell'appello principale e dell'accoglimento dell'incidentale, il ricorso di I grado va respinto per intero.

14. La particolarità del caso deciso, sul quale non consta allo stato un orientamento di questo Giudice di appello, è giusto motivo per compensare per intero fra le parti le spese del giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello come in epigrafe proposto (ricorso n.2014/2025), respinge l'appello principale, accoglie l'appello incidentale e per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, respinge per intero il ricorso di I grado (T.a.r. Lombardia Milano n. 600/2022 R.G.).

Compensa per intero fra le parti le spese del giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 5 giugno 2025 con l'intervento dei magistrati:

Luigi Carbone, Presidente

Francesco Gambato Spisani, Consigliere, Estensore

Luca Monteferrante, Consigliere

Paolo Marotta, Consigliere

Riccardo Carpino, Consigliere

L'ESTENSORE	IL PRESIDENTE
Francesco Gambato Spisani	**Luigi Carbone**

IL SEGRETARIO