

La "non approvazione" del PEF da parte di ARERA tra funzione regolatoria e limiti del potere amministrativo: osservazioni critiche alla sentenza del TAR Lombardia.

di Christian Longo

Data di pubblicazione: 26-7-2026

La sentenza afferma che al potere di approvazione della predisposizione tariffaria attribuito ad ARERA corrisponderebbe, per naturale simmetria, anche il potere di concludere il procedimento con un provvedimento di non approvazione. Una simile ricostruzione, tuttavia, appare discutibile, poiché traspone nel sistema della regolazione tariffaria categorie proprie del provvedimento amministrativo tradizionale, trascurando che il Metodo Tariffario Rifiuti configura un modello di regolazione collaborativa fondato sul dialogo tra Autorità ed Ente territorialmente competente. La disciplina regolatoria, letta alla luce dell'art. 7.8 della deliberazione ARERA n. 363/2021, dell'art. 8.4 della deliberazione n. 389/2023 e dell'art. 7.1 della deliberazione n. 385/2023, sembra piuttosto escludere un autonomo potere di "bocciatura" del PEF, privilegiando il progressivo adeguamento della predisposizione tariffaria mediante interlocuzione istruttoria e garantendo, nelle more dell'approvazione, la continuità dell'efficacia delle tariffe determinate dall'Ente territorialmente competente.

Guida alla lettura:

La sentenza del TAR Lombardia (Sez. I, 2 luglio 2026, n. 3503) affronta una questione destinata ad incidere profondamente sul sistema di regolazione tariffaria del servizio di gestione dei rifiuti: l'estensione dei poteri di ARERA nel procedimento di verifica della coerenza regolatoria dell'aggiornamento biennale delle predisposizioni tariffarie.

Il Collegio, nel rigettare il primo motivo di ricorso proposto da AGER, ritiene che il potere attribuito ad ARERA di approvare le predisposizioni tariffarie implichi, secondo un principio di simmetria amministrativa, anche il potere di concludere il procedimento con un provvedimento di non approvazione. Si tratta di un'affermazione che, ad una prima lettura, può apparire coerente con i principi generali del diritto amministrativo, ma che, ad un esame più approfondito, rischia di trasporre automaticamente categorie proprie dell'attività amministrativa tradizionale in un settore disciplinato da una normativa speciale e caratterizzato da una funzione eminentemente regolatoria.

La questione centrale non è, infatti, stabilire se ogni potere di approvazione implichi necessariamente anche quello di non approvare, bensì comprendere quale sia la funzione che il legislatore ha effettivamente attribuito ad ARERA nell'ambito del Metodo Tariffario Rifiuti.

Il procedimento disciplinato dal MTR-2 non presenta le caratteristiche di un

procedimento autorizzatorio nel quale l'Amministrazione è chiamata a consentire o negare l'esercizio di un'attività privata. La validazione del Piano Economico Finanziario, secondo l'iter definito dall'art. 7 della Deliberazione Arera n. 363/2021, compete all'Ente territorialmente competente, mentre ARERA interviene esclusivamente per verificarne la conformità alla regolazione vigente. **La funzione esercitata dall'Autorità consiste, dunque, nel garantire l'uniforme applicazione del metodo tariffario, la sostenibilità economico-finanziaria della gestione, la tutela dell'utenza e l'equilibrio del sistema regolatorio.** In tale prospettiva, il procedimento assume la **natura di una verifica tecnica della coerenza regolatoria e non quella di un procedimento autorizzatorio in senso proprio.** È proprio questa differenza strutturale che rende discutibile il ricorso al principio di simmetria valorizzato dal TAR.

In particolare, il G.A. di primo grado, nella propria ricostruzione, precisa quanto segue: «Con deliberazione n. 389 del 3.8.2023 ARERA, in attuazione di quanto stabilito nell'art. 8 della deliberazione n. 363/2021, ha approvato l'«aggiornamento biennale (2024-2025) del metodo tariffario rifiuti (MTR-2)» contenente la metodologia per l'aggiornamento delle tariffe, sulla base della quale i gestori e gli «organismi competenti» sono tenuti, rispettivamente, a presentare l'aggiornamento del PEF e a procedere alla sua validazione. Con riferimento al regime dell'approvazione della validazione dei PEF, l'art. 8.4 precisa che «L'Autorità, salva la necessità di richiedere ulteriori informazioni, verifica la coerenza regolatoria degli atti, dei dati e della documentazione trasmessa ai sensi del presente Articolo e, in caso di esito positivo, conseguentemente approva l'aggiornamento biennale delle predisposizioni tariffarie». Alla luce del quadro normativo sopra indicato, emerge che «in caso di esito positivo» del controllo sulla coerenza regolatoria della validazione, ARERA «approva», vuoi la predisposizione tariffaria dell'intero periodo regolatorio e vuoi il suo aggiornamento.

Il potere di approvazione è collegato all'esito positivo del controllo regolatorio. Tale potere non cambia in caso di esito negativo del controllo regolatorio, poiché anche in tale ipotesi ARERA è chiamata pur sempre ad esercitare il potere regolatorio di controllo.

A differenza di quanto avviene in caso di esito positivo, il contenuto del potere di ARERA, in caso di esito negativo, non potrà essere di approvazione ma, viceversa, in quello ad esso speculare come contenuto, ossia di non approvazione.

Il potere di non approvazione costituisce quindi potere simmetrico a quello di approvazione, laddove l'Autorità riscontri criticità sotto il profilo regolatorio, consentendo in tal caso all'ETC il ri-esercizio del potere.

Contrariamente a quanto affermato da parte ricorrente, la non approvazione costituisce allora un'evenienza automatica collegata all'esito negativo del controllo, contemplata dalle previsioni regolatorie.

Imporre ad ARERA di approvare la validazione in presenza di un esito negativo del controllo significherebbe sostituirsi nell'esercizio di una competenza istituzionale che il legislatore ha riservato soltanto all'Autorità indipendente.

Del resto, non potrebbe imporsi ad ARERA di approvare con modificazioni la validazione di

AGER (come prevede l'art. 7.7 della delibera n. 363/2021) poiché, nel caso in esame, non era possibile apportare modifiche (come vedremo) alla predisposizione di AGER, perché essa si è rivelata affetta da grave criticità nell'impostazione di fondo delle valutazioni di competenza dell'ETC.

Né la mancata approvazione della validazione comporta un vuoto di tutela per gli utenti o per i gestori.

Difatti, come evidenziato nell'art. 7.8 della delibera ARERA n. 363/2021 "Fino all'approvazione da parte dell'Autorità di cui al comma precedente, si applicano, quali prezzi massimi del servizio, quelli determinati dagli organismi competenti di cui ai commi 7.1 e 7.2".

È vero che quest'ultimo inciso viene riportato soltanto nella disciplina sull'approvazione della predisposizione tariffaria relativa all'intero quadriennio e non nella disciplina sull'aggiornamento biennale».

A ben vedere, è la stessa disciplina regolatoria a suggerire una diversa ricostruzione del sistema. L'art. 7.8 dell'Allegato A alla Deliberazione ARERA n. 363/2021 dispone che, fino all'approvazione da parte dell'Autorità, continuano ad applicarsi quali prezzi massimi del servizio quelli determinati dall'Ente territorialmente competente. Tale previsione assume un rilievo sistematico di particolare importanza, poiché dimostra che il regolatore ha espressamente previsto la possibilità che il procedimento di verifica possa protrarsi nel tempo senza determinare alcuna interruzione nella disciplina tariffaria.

Se davvero il sistema attribuisse ad ARERA un autonomo potere di definitiva "non approvazione" della predisposizione tariffaria, tale disposizione perderebbe gran parte della propria funzione. La permanenza dell'efficacia delle tariffe determinate dall'ETC fino alla conclusione del procedimento evidenzia, invece, che il legislatore regolatorio ha inteso garantire continuità al servizio e certezza agli operatori, evitando che eventuali approfondimenti istruttori producano un vuoto regolatorio.

Questa interpretazione trova ulteriore conferma nell'art. 8.4 della citata Deliberazione ARERA n. 363/2021, il quale attribuisce ad ARERA, proprio in merito all'aggiornamento biennale della predisposizione tariffaria, la facoltà di richiedere informazioni integrative, chiarimenti e ulteriore documentazione qualora ciò risulti necessario ai fini della verifica della coerenza regolatoria. La previsione di un articolato potere istruttorio appare difficilmente conciliabile con una concezione rigidamente alternativa del procedimento, fondata sulla sola dicotomia approvazione/non approvazione. Al contrario, essa sembra delineare un modello procedimentale improntato al dialogo istituzionale e al progressivo adeguamento della predisposizione tariffaria alle prescrizioni regolatorie.

Nella medesima direzione si colloca anche l'art. 7.1 dell'Allegato alla Deliberazione ARERA n. 385/2023, il quale stabilisce che l'Ente territorialmente competente garantisce, per tutta la durata dell'affidamento, la coerenza tra il corrispettivo spettante al gestore e l'ammontare dei costi riconosciuti dal metodo tariffario vigente, assicurandone

l'adeguamento in sede di approvazione e di aggiornamento della predisposizione tariffaria. La disposizione evidenzia come il ruolo dell'ETC non si esaurisca con la predisposizione iniziale del PEF, ma prosegua per tutta la durata dell'affidamento attraverso un costante aggiornamento della regolazione economica. Anche sotto questo profilo emerge un modello di cooperazione istituzionale tra Ente territorialmente competente e Autorità regolatoria, nel quale le eventuali criticità vengono superate mediante successive interlocuzioni e adeguamenti, piuttosto che attraverso una definitiva esclusione della predisposizione tariffaria.

La lettura coordinata dell'art. 7.8 della Deliberazione n. 363/2021, dell'art. 8.4 della Deliberazione n. 389/2023 e dell'art. 7.1 dell'Allegato della Deliberazione n. 385/2023 sembra, pertanto, restituire un sistema profondamente diverso da quello delineato dal TAR Lombardia. L'Autorità dispone certamente di penetranti poteri istruttori e può richiedere modifiche, integrazioni e chiarimenti, ma tali prerogative sembrano essere funzionali al conseguimento della conformità regolatoria piuttosto che all'esercizio di un autonomo potere di "bocciatura" del Piano Economico Finanziario.

La sentenza del TAR Lombardia rappresenta certamente uno dei primi arresti giurisprudenziali sulla portata dei poteri attribuiti ad ARERA nell'ambito dell'aggiornamento biennale del Metodo Tariffario Rifiuti. Tuttavia, **la ricostruzione adottata dal Collegio appare discutibile nella misura in cui riconduce il procedimento di verifica della coerenza regolatoria agli schemi tradizionali del provvedimento amministrativo, trascurando la peculiare funzione di regolazione economica attribuita all'Autorità indipendente.**

Più coerente con il sistema sembra essere una diversa interpretazione, nella quale la verifica della coerenza regolatoria costituisce un percorso di progressivo adeguamento della predisposizione tariffaria, fondato sulla collaborazione tra ARERA ed Ente territorialmente competente, garantendo nel frattempo la continuità dell'applicazione delle tariffe già determinate dall'ETC. In questa prospettiva, la "non approvazione" non rappresenterebbe un esito fisiologico del procedimento, bensì una lettura che non trova un espresso fondamento nella disciplina regolatoria e che rischia di alterare l'equilibrio tra funzione regolatoria dell'Autorità e competenze attribuite agli Enti territorialmente competenti.

Un ulteriore profilo problematico riguarda il ruolo attribuito all'Ente territorialmente competente dall'art. 7.1 dell'Allegato alla deliberazione ARERA n. 385/2023. La disposizione stabilisce che ***l'ETC «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».*** Una previsione che, ad una lettura isolata, sembrerebbe attribuire all'Ente un penetrante potere di controllo sulla composizione dei costi e sulla loro conformità al Metodo Tariffario.

Tale ricostruzione, tuttavia, incontra un limite nella stessa disciplina regolatoria. **L'art. 7.1 della deliberazione n. 363/2021 stabilisce, infatti, che è il gestore a predisporre il Piano economico-finanziario secondo il MTR-2 e a trasmetterlo all'Ente territorialmente**

competente. Ancora più significativo è il successivo art. 7.3, che individua la documentazione che accompagna il PEF: una dichiarazione sostitutiva attestante la veridicità dei dati trasmessi, una relazione illustrativa sulla corrispondenza dei valori riportati nella modulistica con le risultanze contabili e gli ulteriori elementi eventualmente richiesti dall'ETC. La responsabilità della predisposizione del PEF e della correttezza dei dati economici rimane, pertanto, integralmente in capo al gestore.

Ne deriva un evidente problema interpretativo. **Se l'Ente territorialmente competente non partecipa alla formazione dei costi, non dispone della contabilità industriale del gestore e riceve un Piano economico-finanziario già predisposto e corredato dalle attestazioni di veridicità previste dalla regolazione, in che modo può realmente «garantire» la coerenza tra il corrispettivo spettante al gestore e i costi riconosciuti dal Metodo Tariffario?**

La funzione attribuita all'ETC non può essere intesa come un obbligo di riesaminare integralmente le scelte imprenditoriali del gestore o di sostituirsi ad esso nella ricostruzione analitica dei costi aziendali. Una simile interpretazione imporrebbe agli Enti territorialmente competenti competenze tecniche, organizzative e conoscitive che la disciplina regolatoria non attribuisce loro e che, nella maggior parte dei casi, non potrebbero essere concretamente esercitate.

Più coerente appare, invece, una lettura sistematica della disciplina, secondo cui l'obbligo di garantire la coerenza deve essere riferito all'attività di validazione demandata all'ETC. L'Ente verifica che il PEF sia stato predisposto secondo il Metodo Tariffario, che la documentazione prescritta sia completa, che le attestazioni richieste siano presenti e che non emergano evidenti incoerenze rispetto ai criteri regolatori. Diversamente opinando, si finirebbe per attribuire all'ETC una responsabilità sostanziale sulla correttezza dei costi che, tuttavia, continuano ad essere determinati e certificati dal gestore, in evidente contraddizione con gli artt. 7.1 e 7.3 della deliberazione n. 363/2021.

La stessa espressione utilizzata dalla deliberazione n. 385/2023 («garantisce») dovrebbe, pertanto, essere interpretata in senso funzionale e non assoluto. L'ETC garantisce la coerenza del sistema tariffario attraverso l'esercizio delle proprie competenze regolatorie e di validazione, non mediante una verifica sostanziale della contabilità del gestore, che resta estranea alle sue attribuzioni. Diversamente, il sistema finirebbe per trasferire sull'Ente una responsabilità che la regolazione continua, invece, ad allocare in capo al gestore, il quale è l'unico soggetto che conosce, costruisce e documenta i costi posti a base del Piano economico-finanziario.

Tale conclusione, tuttavia, non esaurisce la portata dell'art. 7.1 della deliberazione n. 385/2023. Se il regolatore attribuisce all'Ente territorialmente competente il compito di «garantire» la coerenza tra il corrispettivo spettante al gestore e i costi riconosciuti dal Metodo Tariffario, tale obbligo non può essere ridotto ad una mera verifica formale della documentazione predisposta dal gestore. Una simile interpretazione finirebbe, infatti, per privare di effettivo contenuto la funzione assegnata all'ETC, trasformando la validazione in un'attività meramente notarile.

La coerenza richiamata dalla deliberazione deve essere ricercata, piuttosto, nel rapporto tra il Piano economico-finanziario, il contratto di servizio e l'effettiva esecuzione delle prestazioni. I costi riconosciuti dal Metodo Tariffario non possono essere valutati prescindendo dalle obbligazioni contrattualmente assunte dal gestore, dagli standard qualitativi richiesti, dalle modifiche intervenute durante l'affidamento, dagli investimenti realizzati e dalle sopravvenienze che incidono sull'equilibrio economico-finanziario del rapporto. In altri termini, la coerenza cui fa riferimento l'art. 7.1 non può essere esclusivamente contabile, ma deve essere anche contrattuale.

Del resto, il procedimento di validazione del PEF non si conclude con una semplice presa d'atto della documentazione trasmessa dal gestore, bensì con un provvedimento amministrativo espresso, adeguatamente motivato, adottato dall'Ente territorialmente competente e destinato a costituire il presupposto della successiva approvazione da parte di ARERA. La natura provvedimento dell'atto impone lo svolgimento di un'istruttoria effettiva e una motivazione che dia conto delle ragioni per le quali il Piano economico-finanziario è ritenuto conforme alla regolazione vigente. Una motivazione fondata esclusivamente sulle dichiarazioni rese dal gestore o sulla mera regolarità formale della documentazione prodotta rischierebbe, infatti, di svuotare di contenuto la funzione attribuita all'ETC e di esporre il provvedimento a possibili censure sotto il profilo del difetto di istruttoria e di motivazione.

È proprio in questa prospettiva che assume rilievo il ruolo dei Comuni o degli Enti di governo dell'ambito e, sul piano operativo, delle figure chiamate a presidiare la fase esecutiva del contratto. Il Responsabile Unico del Progetto (RUP) e il Direttore dell'Esecuzione del Contratto (DEC), infatti, sono i soggetti che dispongono delle informazioni necessarie per verificare se le prestazioni effettivamente rese dal gestore, le eventuali modifiche contrattuali, gli investimenti realizzati, gli standard qualitativi conseguiti e gli ulteriori oneri sostenuti trovino effettivo riscontro nei costi riportati nel Piano economico-finanziario.

La «coerenza» richiesta dall'art. 7.1 della deliberazione n. 385/2023 può, dunque, essere concretamente garantita soltanto attraverso un costante raccordo tra regolazione tariffaria e disciplina dell'esecuzione del contratto pubblico. Non è sufficiente verificare la correttezza formale dei dati contabili prodotti dal gestore; occorre accertare che tali dati riflettano fedelmente il contenuto del contratto di servizio e l'effettivo andamento dell'affidamento. Solo in tale prospettiva l'Ente territorialmente competente è realmente in grado di assolvere al compito assegnatogli dal regolatore.

Questa ricostruzione apre scenari giuridici di particolare interesse anche con riferimento all'adeguamento del contratto di servizio, richiesto dalla stessa regolazione ARERA. Se il corrispettivo contrattuale deve rimanere costantemente coerente con i costi riconosciuti dal Metodo Tariffario, il procedimento di validazione del PEF e la successiva approvazione da parte di ARERA non possono essere considerati estranei alla disciplina dell'esecuzione del contratto pubblico, ma ne rappresentano un momento di verifica e di riallineamento dell'equilibrio economico-finanziario.

Ne deriva una possibile chiave di lettura innovativa dell'intero sistema: la validazione del Piano economico-finanziario non costituisce un procedimento esclusivamente tecnico-contabile, ma assume una natura tecnico-amministrativa, nella quale convergono la regolazione economica di ARERA e la disciplina dell'esecuzione dei contratti pubblici. **La funzione dell'ETC, pertanto, non si esaurisce nella verifica della correttezza formale della documentazione prodotta dal gestore, ma si sostanzia in un giudizio complessivo di coerenza tra regolazione tariffaria, contratto di servizio ed effettiva esecuzione delle prestazioni. È proprio in tale raccordo che può essere individuato il significato più autentico dell'obbligo di «garantire» la coerenza imposto dall'art. 7.1 della deliberazione n. 385/2023 e, al tempo stesso, il punto di contatto tra il sistema regolatorio di ARERA e i principi che governano la fase esecutiva del contratto pubblico.**

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 994 del 2026, proposto da Agenzia Territoriale della Regione Puglia per il Servizio di Gestione dei Rifiuti - AGER, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Francesco Cantobelli, Marco Lancieri, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Ceglie Messapica, Comune di Cisternino, Comune di Taviano, Comune di Torchiarolo, non costituitisi in giudizio;

Autorita' di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA), in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avvocatura dello Stato, domiciliataria ex lege in Milano, via Freguglia, 1;

nei confronti

Gial S.r.l., Bianco Igiene Ambientale S.r.l., Axa S.r.l., Ecotecnica S.r.l., Teknowaste S.r.l., Cave Marra Ecologia S.r.l., Armando Muccio S.r.l., Ciclat Trasporti Ambiente Societa' Cooperativa, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dagli avvocati Luigi Quinto, Pietro Quinto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Cogeir Costruzioni e Gestioni S.r.l., Sogeco Ambiente Aro Le/2 Scarl, Ciclat Trasporti

Ambiente Società Cooperativa, Teknoservice S.r.l., Comune di Alessano, Comune di Alliste, Comune di Arnesano, Comune di Calimera, Comune di Cannole, Comune di Caprarica di Lecce, Comune di Carmiano, Comune di Carpignano Salentino, Comune di Castrì di Lecce, Comune di Castrignano dei Greci, Comune di Castrignano del Capo, Comune di Cavallino, Comune di Ceglie Messapica, Comune di Cisternino, Comune di Copertino, Comune di Corsano, Comune di Gagliano del Capo, Comune di Galatina, Comune di Galatone, Comune di Gallipoli, Comune di Lequile, Comune di Leverano, Comune di Lizzanello, Comune di Manduria, Comune di Martignano, Comune di Melendugno, Comune di Melissano, Comune di Melpignano, Comune di Monteroni di Lecce, Comune di Morciano di Leuca, Comune di Mottola, Comune di Neviano, Comune di Palmariggi, Comune di Palo del Colle, Comune di Patù, Comune di Racale, Comune di Salve, Comune di Tiggiano, Comune di Tricase, Comune di Porto Cesareo, Comune di Presicce-Acquarica, Comune di San Cesario di Lecce, Comune di San Donaci, Comune di San Donato di Lecce, Comune di San Pietro in Lama, Comune di Secli, Comune di Sogliano Cavour, Comune di Sternatia, Comune di Taurisano, Comune di Torchiarolo, Comune di Tuglie, Comune di Ugento, Comune di Veglie, Comune di Vernole, Comune di Villa Castelli, Comune di Zollino, Comune di Altamura, Comune di Canosa di Puglia, Comune di Ginosa, Comune di Torricella, Comune di Maruggio, non costituitisi in giudizio;

Comune di Fasano, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Ottavio Carparelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

della deliberazione ARERA del 30 dicembre 2025, n. 591/2025/R/RIF, che ha concluso con esito negativo il procedimento di approvazione dei PEF validati da Ager e ha escluso incrementi dei corrispettivi all'utenza finale per le annualità 2024 e 2025;

ove occorra, della deliberazione ARERA n. 409/2025/R/RIF, e della nota ARERA prot. n. 78291 del 12 novembre 2025, nella parte in cui hanno anticipato la possibilità di concludere il procedimento "anche escludendo, ove ne sussistano i presupposti, incrementi dei corrispettivi all'utenza finale per le annualità 2024 e 2025".

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Gial S.r.l. e di Bianco Igiene Ambientale S.r.l. e di Axa S.r.l. e di Ecotecnica S.r.l. e di Teknowaste S.r.l. e di Cave Marra Ecologia S.r.l. e di Armando Muccio S.r.l. e di Comune di Fasano e dell'ARERA e di Ciclat Trasporti Ambiente Società Cooperativa;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 giugno 2026 il dott. Luca Iera e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con diverse determinazioni adottate nei mesi di giugno e luglio del 2025, AGER, in qualità di Ente Territorialmente Competente per l'Ambito unico regionale della Regione Puglia, ha provveduto alla validazione, ai sensi delle delibere ARERA n. 363/2021/R/RIF e n. 389/2023/R/RIF, dell'aggiornamento del PEF relativo al biennio 2024-2025 con riferimento ai 63 ambiti tariffari di cui si compone la Regione Puglia. Ne ha poi disposto il successivo invio ad Arera per la loro approvazione definitiva.

I gestori, operanti negli ambiti tariffari interessati, hanno tempestivamente inviato specifiche comunicazioni ad ARERA volte a evidenziare alcune criticità, tra cui:

-ai fini dell'individuazione del limite alla crescita delle tariffe (pa), mancata valorizzazione dei coefficienti CRla nella misura massima consentita al metodo tariffario rifiuti MTR-2;

-avvenuta applicazione delle detrazioni ex comma 4.6 della delibera 363/2021/R/RIF "in modo generalizzato e immotivato";

-errata individuazione dell'equilibrio economico-finanziario.

Al termine di una prima istruttoria sono emerse carenze documentali e motivazionali. Pertanto, in data 8.5.2025 (prot. 32035) ARERA ha trasmesso ad AGER una prima richiesta di "approfondimenti istruttori in merito all'aggiornamento biennale 2024-2025 delle predisposizioni tariffarie del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani".

Alcuni operatori in data 27.6.2025 hanno invitato e diffidato l'Autorità a concludere il procedimento di approvazione del PEF.

AGER ha fornito in data 31.7.2025 la documentazione, elementi informativi e precisazioni con cui ha confermato i valori computati nelle predisposizioni tariffarie trasmesse nel 2024, mostrando che sono state effettuate verifiche in merito alla garanzia dell'equilibrio economico-finanziario che giustificano le scelte adottate nell'ambito dell'attività di integrazione e modifica dei dati e delle informazioni trasmesse dal gestore.

I gestori hanno trasmesso, in data 2.9.2025, all'Autorità, le proprie ulteriori controdeduzioni.

ARERA, con la delibera n. 409/2025/R/RIF del 9.9.2025, ha disposto un "supplemento istruttorio" per lo svolgimento delle verifiche e analisi volte alla conclusione del procedimento relativo alla verifica della coerenza regolatoria dell'aggiornamento degli atti, dei dati e della documentazione trasmessa ad AGER.

Nell'ambito di tale procedimento ARERA ha preavvisato che in caso di riscontrate incoerenze

tali da non consentire l'adozione di provvedimenti di approvazione sarebbero stati esclusi gli incrementi dei corrispettivi all'utenza finale, con effetti del tutto analoghi ai casi di mancata approvazione tariffaria (punto 6 della delibera ARERA n. 409/2025).

AGER, con nota del 23/09/2025, ha comunicato ad Arera di aver avviato l'approfondimento istruttorio allo scopo di verificare la fondatezza delle richieste dei gestori.

Nel frattempo questo Tribunale, con varie sentenze, tra cui la n. 3109, n. 3110, n. 3111 del 16.10.2025, la n. 3336 del 20.10.2025, la n. 3485, n. 3486, del 30.10.2025 e la n. 3657 dell'11.11.2025, in accoglimento dei ricorsi "medio tempore" presentati dai gestori, ha accertato il silenzio di ARERA sul procedimento di approvazione dell'aggiornamento del PEF 2024-2015 ed ha, pertanto, ordinato all'Autorità di concludere il procedimento.

Con nota n. prot. 78291 del 12.11.2025, ARERA ha quindi intimato ad AGER di concludere l'istruttoria avviata a seguito della delibera n. 409/2025 e di trasmettere entro 10 giorni l'esito dell'approfondimento istruttorio avviato le risultanze; in caso contrario sarebbe stata costretta ad approvare l'aggiornamento del PEF sulla base dei dati in suo possesso.

Tale richiesta veniva riscontrata da AGER con nota del 24/11/2025 (prot. n. 5712), con la quale, dopo aver esposto le ragioni del proprio agire, l'Agenzia territoriale comunicava all'Autorità che nei successivi 15 giorni avrebbe adottato "un provvedimento di conferma, a seguito del riesame già operato, della predisposizione tariffaria precedentemente validata per tutti gli ambiti tariffari ad eccezione di quelli di cui ai successivi punti b) e c)".

In data 9 e 10 dicembre 2025, a seguito del riesame operato, l'Agenzia ha adottato i preannunciati provvedimenti di conferma, indicati in precedenza, trasmettendoli ad ARERA per la loro definitiva approvazione.

In seguito il Consiglio di Stato, con le sentenze n. 10318, n. 10320, n. 10321, n. 10322 del 29.12.2025, n. 65, n. 68, del 5.1.2026 e la n. 366 del 16.1.2026, si è pronunciata sugli appelli, proposti da ARERA avverso le sentenze del Tribunale che avevano accolto il ricorso sul silenzio inadempimento, respingendoli.

In attuazione dell'obbligo di provvedere imposto delle suindicate sentenze, l'Autorità ha adottato la delibera n. 591/2025/R/RIF del 30.12.2025 con cui ha concluso il procedimento di approvazione dell'aggiornamento biennale del PEF per gli anni 2024-2025 statuendo come segue: "1. di concludere con esito negativo il procedimento di verifica della coerenza regolatoria degli atti, dei dati e della documentazione trasmessa, con riferimento al periodo 2024-2025, da AGER con riferimento agli ambiti tariffari di cui all'Allegato A al presente provvedimento;

2. per gli ambiti tariffari di cui all'Allegato A al presente provvedimento, di escludere incrementi dei corrispettivi all'utenza finale per le annualità 2024 e 2025, in coerenza con quanto già previsto dal punto 6 della delibera 409/2025/R/RIF;

3. con riferimento ai medesimi ambiti tariffari, di disporre che l'eventuale differenza tra le

tariffe fino ad oggi applicate per il periodo considerato e le tariffe determinate dall'Autorità con il presente provvedimento, sia recuperata (a vantaggio dell'utenza) a valere sulla prima approvazione tariffaria utile, nell'ambito dei pertinenti conguagli;

4. di riservarsi di procedere secondo quanto stabilito dall'articolo 2, comma 20, lettera c), della legge 481/95".

2. Con il ricorso indicato in epigrafe, AGER ha impugnato la delibera di ARERA n. 591/2025/R/RIF, affidando il gravame a tre motivi, sostanzialmente identici.

Con il primo motivo di ricorso, si denuncia la violazione degli artt. 7.7, 9.3 e 9.5 della delibera Arera 363/2021, rilevando che la disciplina regolatoria non prevede, e in questo consiste il vizio denunciato, la possibilità di una "non approvazione" dei PEF; pertanto, deve ritenersi esclusa "la possibilità di concludere il procedimento con un provvedimento di non approvazione".

Inoltre, si evidenzia che ARERA, anziché limitarsi a non approvare, "al più avrebbe potuto, in ossequio al principio generale di leale cooperazione tra Enti, rimandare i PEF ad Ager con le indicazioni necessarie ad adottare essa stessa le modifiche che ne consentissero l'approvazione".

Infine, la ricorrente lamenta la mancata indicazione, e comunque l'assenza, di una norma che fonda il potere di ARERA di disporre le conseguenze derivanti dalla decisione di non approvare i PEF, laddove l'Autorità ha ritenuto che "le incongruenze riscontrate non consentono di qualificare le predisposizioni tariffarie in oggetto come determinazioni tariffarie assunte nel rispetto delle disposizioni vigenti, producendo tale circostanza gli effetti previsti per i casi di mancata approvazione tariffaria, per cui la normativa vigente prevede che le tariffe si intendono prorogate di anno in anno".

Con il secondo motivo di ricorso, si denuncia la violazione dei principi del contraddittorio e di leale cooperazione, nonché la violazione dell'affidamento riposto nel legittimo esercizio delle proprie prerogative.

Si afferma che soltanto poco tempo prima del provvedimento ARERA, nella delibera n. 409 del 9.9.2025, aveva precisato a pag. 17 che "dalla documentazione acquisita, infatti, i valori determinati dall'Ente territorialmente competente, che rientrano nelle sue proprie responsabilità e competenze come chiarite nel precedente gruppo di considerati, non risultano incoerenti coi limiti definiti dalla regolazione dell'Autorità".

Sulla base di tali presupposti si rileva che "AGER, sia pur a seguito – beninteso – di un articolato riesame istruttorio, di cui si forniva evidenza dapprima con la relazione tecnica del 31/07/2025 e poi con la memoria del 24/11/2025 e ancora con la relazione integrativa allegata a quest'ultima, ha ritenuto legittimo e ragionevole adottare i provvedimenti confermativi del 09-10/12/2025 delle precedenti determinazioni tariffarie adottate nel 2024".

Del resto, anche sulla scorta delle affermazioni formulate dall'Avvocatura dello Stato negli atti

di appello avverso le sentenze di questo Tribunale (relative ai giudizi sul silenzio), “Ager ha ritenuto di poter concludere il procedimento di riesame adottando i provvedimenti confermativi oggi oggetto di mancata approvazione”.

Lamenta ancora la ricorrente “che nello spazio di soli tre mesi l’Autorità abbia radicalmente rivisto le proprie considerazioni (da essa stessa definite quali definitive determinazioni), pervenendo a conclusioni ed esiti diametralmente opposti, per giunta sulla base di rilievi mai sollevati prima nel corso di tutto il procedimento (cosa che avrebbe per lo meno consentito un confronto in ossequio al principio di leale cooperazione tra pp.aa.), e formulati da ultimo solo nel provvedimento finale, pregiudicando ogni possibilità in capo ad Ager di meglio illustrare le ragioni poste a fondamento del proprio operato”.

Nel terzo motivo di ricorso la delibera impugnata viene contestato nel merito.

AGER la contesta nella parte in cui in essa si afferma che “la regolazione tariffaria prevede che il parametro del limite alla crescita delle entrate tariffarie ? trovi applicazione rispetto alle entrate tariffarie dell’annualità (a-1), al fine di individuare il limite massimo delle entrate tariffarie dell’annualità (a)””; viceversa, “l’avvenuto utilizzo di una modalità di adeguamento del corrispettivo spettante al gestore non trova riscontro nella regolazione tariffaria, atteso che il riferimento da quest’ultima recato all’annualità (a-2) attiene alle fonti contabili obbligatorie da impiegare ai fini della quantificazione delle componenti di costo, non già all’annualità del corrispettivo contrattuale percepito dal gestore”.

La ricorrente afferma di non aver confuso la regola dell’imputazione dei costi secondo l’a-2 con la regola del limite alla crescita annuale delle entrate tariffarie in sede di aggiornamento dell’annualità del corrispettivo contrattuale percepito dal gestore.

Chiarisce che in realtà “la scelta ... di prendere quale parametro di partenza il canone 2022 (anziché quello del 2023 per procedere ad un immediato adeguamento secondo l’a-1 del canone per il 2024) e da ascrivere alla precisa scelta dell’ETC di procedere ad una ricostruzione analitica del canone di partenza dell’intero quadriennio regolatorio, ossia quello del primo anno, il 2022 – depurato da potenziali interferenze quali ad es. anomale revisioni periodiche ISTAT correlate proprio alle dinamiche del 2022 e 2023 (crisi energetica, scenario bellico ecc.) – e di condurlo per così dire “per mano”, anno per anno, all’interno del quadriennio, ai fini dell’adeguamento per il tramite del parametro regolatorio del limite alla crescita, in quanto tale incontestabile, fino a giungere a ricavarne i valori adeguati per le due annualità di riferimento, 2024 e 2025”.

AGER censura la delibera anche nella parte in cui, con riferimento al riconoscimento dei maggiori costi determinati dall’adeguamento delle tariffe al cancello degli impianti di trattamento e smaltimento per gli anni 2022, 2023 e 2024 approvate con provvedimenti di AGER (Determine nn. 10-11-12-13-1441/2024) operato per tutti gli ambiti tariffari, “l’Autorità ha contestato il mancato rispetto del criterio di riconoscimento dei costi efficienti sulla base dei dati risultanti da fonti contabili obbligatorie dell’anno (a-2), secondo quanto previsto dall’articolo 7 del MTR-2”.

Precisa che “Per rendere il più equilibrato possibile l'impatto di tali costi imprevisti [derivanti dalla regolazione degli impianti minimi annullata dal giudice amministrativo] sui bilanci dei Comuni, Ager ha concordato con i Gestori degli impianti dei piani di pagamento pluriennali, stabiliti in formali provvedimenti amministrativi adottati dall'Agenzia, che identificavano il monte debitorio totale ed i relativi ratei annuali. E pertanto evidente che ove ci si fosse limitati ad applicare meccanicamente la regola contabile dell'imputazione dei costi secondo l'a-2, tali somme non avrebbero trovato alcuna copertura finanziaria nei PEF 2024-2025.

E altrettanto evidente che, a fronte dei considerevoli esborsi sopportati, i Comuni avrebbero dovuto anticipare tali importi per potere poi recuperarli solo due anni più tardi, grazie al prelievo TARI del 2026, circostanza che avrebbe messo a serio rischio la tenuta dei bilanci comunali, considerata l'elevata entità complessiva di detti conguagli”.

Dunque, allo scopo di preservare l'equilibrio economico finanziario e l'interesse pubblico alla stabilità finanziaria dei Comuni, Ager ha ritenuto di riconoscere e ricomprendere nei costi i valori dei ratei rivenienti dai piani di rientro approvati dall'Agenzia medesima, affinché trovassero immediata copertura nei PEF già dall'anno 2024.

AGER censura ancora la delibera nella parte in cui per le gestioni degli ambiti tariffari di alcuni Comuni “non risultano essere stati computati i valori riferibili alle poste rettificative del capitale (di cui al comma 14.4 del MTR-2), con implicazioni sul calcolo della remunerazione del capitale investito netto riconosciuto a fini regolatori, ai sensi dell'articolo 14 del MTR-2”.

Sottolinea in proposito che corrisponde al vero che, con riferimento agli ambiti tariffari indicati, ha omesso di computare le poste rettificative, ma tuttavia rileva che “non è però altrettanto vero che vi siano state effettive “implicazioni” sul calcolo del corrispettivo del gestore o sulla tariffa all'utenza, come infondatamente assume l'Autorità”.

AGER contesta, sotto altro profilo, la delibera laddove si è ritenuto che “la variazione di alcune voci di costo (con particolare riferimento alle componenti CSL e CGG)” non appare supportata da una specifica motivazione e che, pertanto, “in assenza di variazioni sostanziali al servizio prestato o di ulteriori attività svolte dal Gestore, l'ETC ha ritenuto, in via cautelativa che tale variazione di costi pur essendo ammissibile non potesse ritenersi efficiente, nonché i valori computati nei PEF risultano essere stati validati per la totalità degli importi esposti nella menzionata relazione, nè risultano essere stati oggetto di integrale detrazione ai sensi del comma 4.6 della deliberazione 363/2021/R/RIF.

Evidenzia come per le componenti CSL (costi di spazzamento e lavaggio) e CGG (costi generali di gestione, relativi non solo al personale ma anche ai costi di struttura), le detrazioni lineari che sono state operate non sono avvenute “in toto; la detrazione è stata infatti operata seppur parzialmente, ossia nella stessa misura percentuale in cui sono stati oggetto di detrazione tutti gli altri costi”.

AGER contesta nello specifico la delibera anche nella parte in cui evidenzia “carenze nella rappresentazione degli esiti della verifica in ordine al rispetto dell'equilibrio economico-finanziario della gestione, nonché carenze di motivazione con riguardo alle scelte

adottate nell'ambito dell'attività di modifica dei dati trasmessi dagli operatori, secondo criteri funzionali al riconoscimento dei costi efficienti di investimento e di esercizio (come invece richiesto dal comma 4.6 della deliberazione 363/2021/R/RIF e dal comma 28.2 del MTR-2)".

Ad avviso della ricorrente, l'art. 4.6 della deliberazione 363/2021/R/RIF in realtà "non vieta, fatto salvo l'equilibrio economico finanziario della gestione, di disporre detrazioni eventualmente anche con riferimento a tutte le voci di costo", come avvenuto nel caso di specie tramite il meccanismo della detrazione in modo lineare, senza indicare cioè le specifiche voci di costo oggetto di detrazione.

AGER lamenta che l'Autorità ha ritenuto non congruente quanto affermato dalla stessa nella propria nota del 23/09/2025, in ordine alla circostanza che, con riferimento agli ambiti tariffari considerati dalle delibere impugnate, i gestori non hanno richiesto di accedere allo strumento di revisione disciplinato dall'art. 4.7 del MTR-2, in quanto tale circostanza sarebbe smentita dalle relazioni di accompagnamento dei PEF di alcuni gestori.

In senso contrario, afferma che i gestori "non hanno mai richiesto a questo ETC di avviare il procedimento disciplinato dall'art. 4.7 del MTR-2 che, appunto, prevede la possibilità per l'ETC di "recuperare la sostenibilità efficiente della gestione, declinandone gli effetti nell'ambito del PEF pluriennale, eventualmente presentando una revisione infra periodo della predisposizione tariffaria".

Infine, ritiene privo di rilevanza il riferimento operato dall'Autorità alla "mancata trasmissione – per la totalità delle gestioni in discorso - del contratto di servizio come adeguato allo schema tipo di contratto introdotto dall'Autorità con deliberazione 385/2023/R/RIF, atteso che tale adempimento non è in alcun modo previsto dal MTR 2, come essenziale ai fini della coerenza regolatoria dei PEF.

Allo stesso modo, sarebbe irrilevante "il mancato invio delle relazioni di accompagnamento da parte del gestore GIAL e della totalità dei Comuni" dovuto ad un semplice "errore formale di caricamento sul Portale dell'Autorità".

3. Si sono costituiti in giudizio, in resistenza, ARERA e il Comune di Fasano.

In rito, ARERA ha eccepito l'inammissibilità del gravame "per mancata notifica ad un soggetto controinteressato" dal momento che i controinteressati sarebbero "gli utenti finali del servizio, soggetti passivi della TARI, poiché il provvedimento impugnato prevede un conguaglio a vantaggio dell'utenza, che verrebbe pregiudicato dall'annullamento della delibera 591/2025/R/rif", e non già i gestori del servizio di raccolta, a cui il ricorso è stato notificato, "avendo gli stessi impugnato la delibera 591/2025/R/rif (ricorsi r.g. nn. 497 e 500 del 2026)" o i Comuni degli ambiti tariffari di cui si tratta "atteso che a detta di AGER il provvedimento impugnato non consentirebbe, nell'ambito della predisposizione tariffaria MTR-3, di coprire i costi del servizio ex articolo 238 del d.lgs. 152 del 2006 (articolo che invero si riferisce alla tariffa corrispettivo e non al tributo TARI)".

Analogha eccezione di rito è stata formulata dal Comune di Fasano.

Si è altresì costituita in giudizio la Gial s.r.l. (unitamente ad altri operatori del settore nella gestione dei rifiuti) evidenziando di aver impugnato la medesima delibera di ARERA innanzi a questo Tribunale con ricorsi iscritti ai nn. 497/26 e 500/26, e rilevando quindi che il ricorso proposto da Ager “è in parte fondato, per le ragioni già illustrate nei ricorsi proposti dai gestori, e in parte infondato, nella parte in cui Ager sostiene la correttezza del proprio operato nell'ambito del procedimento di validazione dei PEF”.

Le parti si sono scambiate articolate memorie di difensive con cui hanno preso posizione sulle questioni di rito e di merito formulate.

Nella memoria del 13.6.2016 ARERA ha eccepito l'improcedibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse poiché “AGER ha adottato la determina direttoriale n. 48 del 2026 ... La richiamata determina AGER non contiene alcuna clausola di salvezza (o di riserva) circa l'esito dell'odierno giudizio (sul rilievo di tale circostanza si richiama Tar Lombardia, Milano, 9 ottobre 2024 n. 2595) di talché deve ritenersi che l'ETC abbia prestato acquiescenza al provvedimento impugnato”.

4. All'udienza del 26.6.2026, dopo la discussione tra le parti, la causa è stata trattenuta in decisione.

5. In via preliminare, va esaminata l'eccezione di rito esposta da ARERA e dal Comune di Fasano in relazione all'esatta instaurazione del contraddittorio.

L'eccezione non è fondata.

L'art. 41, comma 2, c.p.a., prevede che “qualora sia proposta azione di annullamento il ricorso deve essere notificato, a pena di decadenza, alla pubblica amministrazione che ha emesso l'atto impugnato e ad almeno uno dei controinteressati che sia individuato nell'atto stesso entro il termine previsto dalla legge”.

Il soggetto controinteressato va individuato alla luce di due, concomitanti, criteri: quello formale e quello sostanziale.

Sotto il profilo formale, controinteressati sono i soggetti individuati o facilmente individuabili nel provvedimento impugnato.

Sotto il profilo sostanziale, controinteressati sono i soggetti che hanno un interesse (uguale e) contrario a quello del ricorrente, ossia coloro che hanno l'interesse a mantenere in vita per intero o in parte il provvedimento impugnato.

L'interesse del controinteressato va infatti considerato in concreto, ossia in relazione alla “causa petendi” (contenuto) del ricorso e non già in astratto con riferimento al “petitum” (immediato) del ricorso (es. di annullamento), ben potendo risultare che il controinteressato abbia interesse a mantenere in vita il contenuto del provvedimento gravato dal ricorrente e al contempo abbia interesse ad annullarlo sebbene per ragioni diverse da quelle fatte valere dal ricorrente.

Nel caso di specie, AGER ha impugnato il provvedimento di ARERA non solo nella parte in cui l'Autorità si è limitata a non approvare la validazione dei PEF, senza peraltro introdurre alcuna modificazione a quanto stabilito da AGER, ma altresì nella parte in cui l'Autorità ha accertato alcune irregolarità nel procedimento di validazione dei PEF che si risolvono in un mancato riconoscimento di costi ammessi a tariffa in favore dei gestori.

Viceversa i gestori hanno interesse (come peraltro dichiarato nei propri scritti) a mantenere in vita il provvedimento impugnato proprio nella parte in cui ARERA ha accertato alcune irregolarità compiute da AGER, nel procedimento di validazione dei PEF, poi sottoposto ad approvazione, nella parte in cui tramite tale accertamento si riconosce una decurtazione dei costi ammessi a tariffa in loro favore.

Ne consegue che, in relazione alla causa petendi del ricorso proposto da AGER, con cui si contesta l'accertamento delle irregolarità commesse nell'iter di approvazione dei PEF, sussiste l'interesse dei gestori volto al mantenimento in vita del provvedimento gravato, interesse che è contrario a quello della ricorrente finalizzato invece alla caducazione in parte qua del provvedimento.

Poiché il gravame è stato notificato ad alcuni gestori (sebbene non a tutti) quali controinteressati nel giudizio, lo stesso deve ritenersi ammissibile sotto il profilo della sua regolare instaurazione.

Va respinta anche la seconda eccezione di rito sollevata da ARERA, relativa alla sopravvenuta carenza di interesse, per acquiescenza, del gravame.

AGER ha proposto ricorso contro la delibera ARERA n. 591/2025, che è stato notificato in data 28.2.2026.

Quindi con la determina direttoriale n. 48 del 13.3.2026 AGER ha avviato il procedimento volto al ri-esercizio del potere di validazione sull'approvazione dei PEF 2024-2025 a seguito dell'adozione della delibera ARERA n. 591/2025.

L'atto di AGER non ha natura definitiva, ossia non conclude il procedimento volto al ri-esercizio, ma ha natura endoprocedimentale, interlocutoria.

L'avvenuta proposizione del ricorso prima dell'adozione della determina n. 48/2026 e la stessa natura endoprocedimentale dell'atto esclude in radice la possibilità che la ricorrente abbia inteso adottare una decisione tale da costituire manifestazione espressa di volontà o un comportamento concludente da cui inferire la volontà di fare acquiescenza alla delibera ARERA n. 591/2025 e che quindi si pone in evidente contrasto con la volontà di impugnare il predetto provvedimento (per queste ragioni non viene in rilievo il richiamato precedente della Sezione n. 2595/2024).

6. Superate le questioni di rito, può passarsi ad esaminare il merito del gravame.

Occorre svolgere una breve premessa sulla natura e sui limiti del sindacato del giudice

amministrativo in relazione a poteri regolatori delle Autorità indipendenti.

Al riguardo va richiamata la recente sentenza dell'Adunanza Plenaria n. 16 del 2025 secondo cui: "[l]a tutela giurisdizionale è piena ed effettiva «secondo i principi della Costituzione e del diritto europeo» (art. 1 del c.p.a.). In presenza dell'esercizio di un potere regolatorio, il sindacato di legittimità del giudice amministrativo riguarda tipicamente il raffronto tra una norma primaria attributiva del potere e la regola applicativa elaborata dall'Autorità (e non la riconduzione di un "fatto" nel perimetro applicativo di una fattispecie normativa, come avviene per la verifica di legittimità di una sanzione amministrativa punitiva: C.d.S., sent. 15 luglio 2019, n. 4990).

I criteri direttivi indicati nella legge esprimono una ratio che può essere implementata da diverse regole di settore, sicché il sindacato del giudice amministrativo - pur basandosi sulla diretta conoscenza dei fatti rilevanti - è non "di tipo sussuntivo", bensì "funzionale", in quanto incentrato sui principi della ragionevolezza (anche tecnica) e della proporzionalità.

L'interessato, oltre a far valere il rispetto delle garanzie procedurali, può contestare in ogni punto di fatto e diritto quanto argomentato dall'Autorità (in osservanza dei «principi della parità delle parti, del contraddittorio e del giusto processo previsto dall'articolo 111, primo comma, della Costituzione»: art. 2 del c.p.a.), prospettando quei motivi da cui possano emergere seri profili di irrazionalità e di inattendibilità tecnico-scientifica della scelta regolatoria.

Resta fermo che se, all'esito dell'istruttoria, si fronteggiano opinioni divergenti parimenti plausibili, il giudice deve dare prevalenza alla posizione espressa dall'organo istituzionalmente investito (dalle fonti del diritto e, quindi, nelle forme democratiche) della competenza ad adottare la decisione.

In quest'ultimo caso, non si può ravvisare un "privilegio" di insindacabilità dell'azione amministrativa, ma si deve constatare come la legge, decidendo di non disciplinare direttamente il conflitto di interessi e di apprestare solo i criteri ed i procedimenti per la loro risoluzione dialettica, abbia demandato all'Amministrazione il potere di decidere motivatamente quale [interesse] debba prevalere (cfr. C.d.S., 23 settembre 2022, n. 8167)".

7. Le censure di parte ricorrente vanno quindi esaminate alla luce dei limiti del sindacato del giudice amministrativo sui poteri regolatori delle Autorità indipendenti.

La Sezione ha esaminato la disciplina generale sull'aggiornamento biennale del MTR-2 in vari precedenti, tra cui le sentenze 6.10.2025, n. 3109, n. 3110, n. 3111, confermate in sede di appello, alle cui motivazioni si rinvia per ragioni di sinteticità e a cui ci si conforma, per quanto rileva in questa sede, per effetto degli artt. 74 e 88, comma 1, lett. d), del c.p.a..

Le censure formulate da parte ricorrente non sono idonee a scalfire la valutazione tecnica-discrezionale operata da ARERA.

Il primo motivo di ricorso non è fondato.

Gli artt. 7 e 8 della delibera n. 363 del 3.8.2021 hanno introdotto, per il secondo periodo regolatorio (2022-2025), la disciplina sull'“aggiornamento biennale” (oltre la revisione infra periodo) della predisposizione tariffaria per gli anni 2024 e 2025 e al contempo hanno rinviato a un “successivo provvedimento” dell'ARERA l'individuazione delle “indicazioni metodologiche” sulla cui base i gestori avrebbero dovuto redigere e trasmettere le istanze di aggiornamento.

La disciplina sull'aggiornamento biennale prevede che:

i gestori dei servizi predispongono l'aggiornamento del PEF sulla base delle “indicazioni metodologiche” oggetto del “successivo provvedimento” dell'ARERA;

gli “organismi competenti” (ETC), ricevuti i PEF aggiornati, “validano le informazioni fornite dal gestore medesimo e le integrano o le modificano secondo criteri funzionali al riconoscimento dei costi efficienti di investimento e di esercizio. 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”;

una volta validati, gli “organismi competenti”, trasmettano ad ARERA: a) l'aggiornamento del PEF per gli anni 2024 e 2025; b) con riferimento agli anni 2023 e 2024, i corrispettivi del servizio;

ARERA, “salva la necessità di richiedere ulteriori informazioni, verifica la coerenza regolatoria degli atti, dei dati e della documentazione trasmessa ai sensi del presente Articolo e, in caso di esito positivo, conseguentemente approva l'aggiornamento biennale delle predisposizioni tariffarie”;

“in caso di approvazione con modificazioni, l'Autorità ne disciplina all'uopo gli effetti alla luce della normativa vigente, con particolare riferimento alla tutela degli utenti, tenuto conto dell'efficacia delle decisioni assunte dagli organismi competenti di cui ai commi 7.1 e 7.2, e delle misure volte ad assicurare la sostenibilità finanziaria efficiente della gestione”;

fino all'approvazione dell'ARERA “si applicano, quali prezzi massimi del servizio, quelli determinati dagli organismi competenti” (laddove per “prezzi massimi” si intende il prezzo del servizio ricevuto dagli utenti e quindi la tariffa per il servizio stabilita dall'ETC).

Con deliberazione n. 389 del 3.8.2023 ARERA, in attuazione di quanto stabilito nell'art. 8 della deliberazione n. 363/2021, ha approvato l'“aggiornamento biennale (2024-2025) del metodo tariffario rifiuti (MTR-2)” contenente la metodologia per l'aggiornamento delle tariffe, sulla base della quale i gestori e gli “organismi competenti” sono tenuti, rispettivamente, a presentare l'aggiornamento del PEF e a procedere alla sua validazione.

Con riferimento al regime dell'approvazione della validazione dei PEF, l'art. 8.4 precisa che “L'Autorità, salva la necessità di richiedere ulteriori informazioni, verifica la coerenza regolatoria degli atti, dei dati e della documentazione trasmessa ai sensi del presente Articolo e, in caso di esito positivo, conseguentemente approva l'aggiornamento biennale delle

predisposizioni tariffarie”.

Alla luce del quadro normativo sopra indicato, emerge che “in caso di esito positivo” del controllo sulla coerenza regolatoria della validazione, ARERA “approva”, vuoi la predisposizione tariffaria dell’intero periodo regolatorio e vuoi il suo aggiornamento.

Il potere di approvazione è collegato all’esito positivo del controllo regolatorio. Tale potere non cambia in caso di esito negativo del controllo regolatorio, poiché anche in tale ipotesi ARERA è chiamata pur sempre ad esercitare il potere regolatorio di controllo.

A differenza di quanto avviene in caso di esito positivo, il contenuto del potere di ARERA, in caso di esito negativo, non potrà essere di approvazione ma, viceversa, in quello ad esso speculare come contenuto, ossia di non approvazione.

Il potere di non approvazione costituisce quindi potere simmetrico a quello di approvazione, laddove l’Autorità riscontri criticità sotto il profilo regolatorio, consentendo in tal caso all’ETC il ri-esercizio del potere.

Contrariamente a quanto affermato da parte ricorrente, la non approvazione costituisce allora un’evenienza automatica collegata all’esito negativo del controllo, contemplata dalle previsioni regolatorie.

Imporre ad ARERA di approvare la validazione in presenza di un esito negativo del controllo significherebbe sostituirsi nell’esercizio di una competenza istituzionale che il legislatore ha riservato soltanto all’Autorità indipendente.

Del resto, non potrebbe imporsi ad ARERA di approvare con modificazioni la validazione di AGER (come prevede l’art. 7.7 della delibera n. 363/2021) poiché, nel caso in esame, non era possibile apportare modifiche (come vedremo) alla predisposizione di AGER, perché essa si è rivelata affetta da grave criticità nell’impostazione di fondo delle valutazioni di competenza dell’ETC.

Né la mancata approvazione della validazione comporta un vuoto di tutela per gli utenti o per i gestori.

Difatti, come evidenziato nell’art. 7.8 della delibera ARERA n. 363/2021 “Fino all’approvazione da parte dell’Autorità di cui al comma precedente, si applicano, quali prezzi massimi del servizio, quelli determinati dagli organismi competenti di cui ai commi 7.1 e 7.2”.

È vero che quest’ultimo inciso viene riportato soltanto nella disciplina sull’approvazione della predisposizione tariffaria relativa all’intero quadriennio e non nella disciplina sull’aggiornamento biennale.

Tuttavia, il criterio interpretativo della sedes materiae in cui è contenuta la disciplina non è rilevante ai fini della corretta perimetrazione del suo ambito di applicazione, poiché dall’evidente ratio della previsione (evitare soluzioni di continuità nell’erogazione del servizio)

e dalla sua ampia formulazione (“Fino all’approvazione da parte dell’Autorità ...”) discende che la stessa è applicabile a tutte le ipotesi di mancata approvazione della validazione compiuta dall’ETC.

Va inoltre aggiunto che, contrariamente a quanto rilevato da parte ricorrente, ARERA non si è limitata a non approvare, ma ha indicato in modo puntuale le ragioni della non approvazione. Tanto è vero che AGER in sede di riesercizio del potere ha dimostrato di averle comprese, avviando “in parte qua” il procedimento di riesame (giusta nota in data 8.2.2026).

È infondata anche la censura relativa alla mancata copertura del potere di ARERA di disciplinare l’ipotesi, contenuta nel punto 6 della delibera ARERA n. 409/2025, secondo la quale, “qualora si rinvergano incoerenze tali da non consentire l’adozione di provvedimenti di approvazione della predisposizione adottata a livello locale, saranno esclusi incrementi dei corrispettivi all’utenza finale, con effetti del tutto analoghi ai casi di mancata approvazione tariffaria per cui la normativa vigente prevede che le tariffe si intendono prorogate di anno in anno”.

L’art. 1, comma 527, legge n. 205/2017, “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”, ha assegnato all’Autorità funzioni di regolazione e controllo in materia di rifiuti urbani e assimilati, precisando che tali funzioni sono attribuite con i medesimi poteri e nel quadro dei principi, delle finalità e delle attribuzioni, anche di natura sanzionatoria, stabiliti dalla legge 481/1995.

La predetta disposizione espressamente attribuisce all’Autorità, tra le altre, la funzione consistente nell’“approvazione delle tariffe definite, ai sensi della legislazione vigente, dall’ente di governo dell’ambito territoriale ottimale e dai gestori degli impianti di trattamento” (art. 1, comma 527, lett. h), legge n. 205/2017).

La previsione contenuta nel punto 6 della delibera ARERA n. 409/2025 ha come destinatari gli utenti del servizio pubblico di rifiuti, in favore dei quali si prevede di escludere gli incrementi della tariffa determinata dalla validazione (non approvata) dell’AGER, e costituisce logica conseguenza della mancata approvazione delle tariffe.

La mancata approvazione della predisposizione tariffaria comporta infatti che le tariffe in precedenza definite dall’Ente di governo risultano prive di fondamento (in quanto non approvate). Da qui deriva come logica conseguenza - e in analogia con il meccanismo previsto nell’art. 1, comma 169, della l. 296/2006 - che non potranno più applicarsi le tariffe stabilite per gli anni 2024 e 2025, bensì quelle relative all’anno antecedente (2023).

ARERA ha quindi esplicitato, nel punto 6 della delibera ARERA n. 409/2025, un potere che può definirsi strumentale - e non già implicito (v., in relazione ai poteri strumentali, Consiglio di

Stato, Sez. II, 7.3.2024, n. 2255; Id., 14.2.2024, n. 1466) - rispetto a quello espresso conferitole dall'art. 1, comma 527, lett. h), legge n. 205/2017, consistente nell'“approvazione delle tariffe definite, ai sensi della legislazione vigente, dall'ente di governo dell'ambito territoriale ottimale ...”.

Il secondo motivo di ricorso non è fondato.

In relazione alla violazione del principio del legittimo affidamento, si osserva che la delibera ARERA n. 409/2025, adottata nel corso dell'istruttoria condotta sull'approvazione della validazione del PEF, aveva natura interlocutoria e quindi non definitiva sugli esiti del procedimento (v. Consiglio di Stato n. 10318/2025).

Di conseguenza, la posizione di AGER, nel corso del procedimento, non era stabile o definitiva, in quanto era in corso l'ulteriore istruttoria condotta da ARERA che, sulla base dell'istruttoria compiuta, poteva fisiologicamente condurre a risultati ben diversi da quelli inizialmente ipotizzati, ferma la necessità di motivazione degli esiti (come avvenuto nel caso di specie).

Del resto, il breve termine di distanza tra la delibera n. 409/2025 e il provvedimento finale (adottato a distanza di pochi mesi) era tale da non potere ragionevolmente far maturare alcun affidamento in capo ad AGER.

Va aggiunto infine che proprio nella delibera 409/2025/R/rif, al punto 6, si preavvisava che “...qualora si rinverrebbero incoerenze tali da non consentire l'adozione di provvedimenti di approvazione della predisposizione adottata a livello locale, saranno esclusi incrementi dei corrispettivi all'utenza finale, con effetti del tutto analoghi ai casi di mancata approvazione tariffaria per cui la normativa vigente prevede che le tariffe si intendono prorogate di anno in anno”.

Tale assunto esclude certamente che si sia creato in capo alla ricorrente un legittimo affidamento sulla validità del precedente proprio operato.

Non può ritenersi fondata neppure la censura sulla violazione del contraddittorio e del principio di leale cooperazione.

In proposito va evidenziato come, a valle della delibera 409/2025/R/rif, il contraddittorio sia stato garantito e anzi, con la nota del 12 novembre 2025 ARERA ha sollecitato la trasmissione di quanto emerso dal supplemento istruttorio di cui alla nota AGER del 24 settembre 2025 “per esaminare nel merito compiutamente le osservazioni fatte pervenire dai gestori e verificare se le stesse abbiano o meno un margine di fondatezza rispetto ai plurimi profili ivi evidenziati”.

Il terzo motivo di ricorso non è fondato.

Con il motivo in esame parte ricorrente censura il merito delle valutazioni operate dall'Autorità, fornendo una valutazione alternativa nell'individuazione della portata delle regole del metodo tariffario (MTR-2).

Il presupposto di fondo delle censure di AGER è che il metodo tariffario in esame andrebbe intenso in senso funzionale, per cui non rileva l'applicazione delle regole ivi contenute, quanto l'obiettivo (economico) che si intende raggiungere, come nel caso dei costi di trattamento dei rifiuti inseriti come costi previsionali (su cui v. infra).

In realtà, l'Ente di governo d'ambito nel convalidare l'aggiornamento biennale, per gli anni 2024 e 2025, dei PEF dei gestori ha l'obbligo di rispettare le disposizioni del metodo tariffario (art. 8 della delibera ARERA n. 363/2021) che, peraltro, non vengono contestate.

Ai sensi dell'art. 28 del MTR-2 (Allegato A alla delibera ARERA n. 389/2023 che integra e modifica l'Allegato A della delibera ARERA 363/2021), il PEF dei gestori "è sottoposto a validazione da parte dell'organismo competente definito al 1.1, il quale provvede anche alla valutazione dei parametri e dei coefficienti di propria competenza. La validazione concerne almeno la verifica:

- a) della coerenza, della completezza e della congruità degli elementi di costo riportati nel PEF rispetto ai dati contabili dei gestori;
- b) del rispetto della metodologia prevista dal presente provvedimento per la determinazione dei costi riconosciuti".

Oggetto di validazione da parte di AGER non è dunque il corrispettivo contrattuale, bensì i costi efficienti di esercizio e di investimento sulla base dei dati di bilancio dell'anno a-2, nel rispetto del limite alla crescita annuale delle entrate tariffarie contenuto nell'art. 4 del MTR-2.

Ed invece, diversamente da quanto richiedeva la regolazione tariffaria, a pag. 16 delle determinazioni di AGER del mese di dicembre 2025 emerge che l'Ente ha applicato le regole del metodo tariffario al fine di adeguare il corrispettivo contrattuale del gestore per gli anni 2024-2025 mediante il parametro ?.

Il parametro ? è "il parametro per la determinazione del limite alla crescita delle tariffe" (art. 4.1). Tale parametro è quindi funzionale a determinare il (diverso presupposto rappresentato dal) limite alla crescita delle entrate tariffarie e quindi non poteva essere applicato per determinare il limite del corrispettivo contrattuale e/o l'equilibrio economico delle gestioni.

L'errore in cui è incorso l'ETC è stato allora nell'aver anteposto all'applicazione dei criteri tariffari per la quantificazione dei costi da valorizzare nel PEF e poi convalidare, le valutazioni sull'equilibrio economico finanziario della gestione collegate al corrispettivo contrattuale in relazione alle quali ha applicato un parametro (?) non previsto a tal fine.

AGER, partendo dall'errato presupposto di dover previamente individuare l'equilibrio economico-finanziario della gestione, è poi giunta, a cascata, ad applicare tagli lineari alle diverse componenti di costo in modo peraltro non coerente con le stesse previsioni dall'articolo 4.6 della delibera ARERA n. 363/2021 (sul MTR-2) che richiede la specifica indicazioni delle voci di costi oggetto di detrazione.

Le considerazioni sopra esposte dimostrano, in via assorbente, la legittimità dell'operato di ARERA e giustificano il ri-esercizio del potere di AGER che di fatto ha dato atto di essere in procinto di svolgere (v. nota del 6.2.2026).

Fermo quanto sopra, ad avviso del Collegio non possono condividersi neppure le specifiche contestazioni che AGER rivolgere all'operato di ARERA.

In particolare, si osserva che i costi relativi al trattamento dei rifiuti sono stati inseriti da AGER nella predisposizione tariffaria come costi previsionali. L'Ente ha considerato come previsionale una componente di costo (CTS) che, in base al metodo tariffario MTR-2, non è previsionale ma deve essere determinata sulla base delle risultanze delle fonti contabili dell'anno a-2.

La regola del metodo tariffario, *ratione temporis* vigente, ossia l'articolo 7 del MTR-2, prevede che "i costi ammessi a riconoscimento tariffario sono calcolati secondo criteri di efficienza" e gli stessi "in sede di aggiornamento biennale sono riallineate ai dati risultanti da fonti contabili obbligatorie dell'anno (a-2)", per l'evidente motivazione di garantire la certezza del dato di costo.

Nel comma 2-bis della stessa disposizione si ribadisce come i costi efficienti di esercizio e di investimento sono determinati: "per l'anno 2024 sulla base di quelli effettivi rilevati nell'anno di riferimento 2022 come risultanti da fonti contabili obbligatorie"; e "per l'anno 2025 sulla base dei dati di bilancio o di preconsuntivo relativi all'anno 2023 o, in mancanza, con quelli dell'ultimo bilancio disponibile".

La giurisprudenza ha segnalato la ragionevolezza "della scelta dell'Autorità di disporre dei dati effettivi e certificati relativi ai volumi di vendita al fine di procedere ai conguagli, essendo preferibile un sistema di certezza basata sui consuntivi che un sistema aleatorio basato sulle previsioni" (v. Consiglio di Stato, sentenze 30 giugno 2022, nn. 5428 e 5431).

Anche con riferimento alle c.d. poste rettificative gli assunti di AGER non sono in linea con la previsione regolatoria in materia di poste rettificative.

La disciplina di riferimento è contenuta nell'art. 14 del MTR-2 dove si prevede che la remunerazione investito netto del capitale viene calcolata come il prodotto del WACC (tasso di remunerazione del capitale investito netto) per il CIN (capitale investito netto), a sua volta inteso come sommatoria di immobilizzazioni nette, capitale circolante, al netto di poste rettificative (art. 14.4).

Le poste rettificate hanno lo scopo di depurare il capitale circolante (unico che può essere remunerato) dalla sommatoria di costi operativi che sono immobilizzati in fondi e non possono pertanto generare remunerazione (non potendo essere investite).

AGER ammette di non aver decurtato le poste rettificative e si giustifica assumendo che i valori delle stesse erano in alcuni casi irrisori e che il risultato economico non è cambiato in virtù dei tagli lineari e generalizzati effettuati ai sensi del comma 4.6. del MTR-2.

In senso contrario, si osserva che tale assunto costituisce un'inammissibile motivazione postuma contenuta in uno scritto difensivo.

La tesi della ricorrente non è comunque condivisibile poiché contraria ad una specifica regola del MTR-2 che non può essere derogata per ragioni di certezza del quadro regolatorio.

Difatti, a prescindere dal valore minimo delle poste rettificative, queste devono comunque essere detratte dal capitale, senza che sia possibile affidare all'Ente d'Ambito la possibilità di valutare di volta in volta il "peso della posta rettificativa". In questo modo, infatti, il sistema si esporrebbe ad incontrollata remunerazione del capitale a danno degli utenti finali.

Anche con riferimento alle censure relative alle componenti CSL e CGG (costi generali di gestione, relativi al personale e alla struttura), AGER riconosce di aver operato discostandosi dal MTR-2 ed ammette che le detrazioni non sono state accompagnate da una specifica motivazione.

È evidente, per le stesse ragioni sopra esposte, come non possa giustificarsi il mancato rispetto della disciplina regolatoria sulla decurtazione dei costi contenuta nell'art. 4.6 della deliberazione 363/2021/R/RIF che richiede invece, per ragioni di certezza del sistema dei controlli, l'espressa indicazione delle voci dei costi decurtate e le ragioni della decurtazione.

Privi di rilievo ai fini dell'accertamento dell'illegittimità del provvedimento gravato sono infine gli assunti relativi al mancato invio del contratto di servizio, al mancato invio delle relazioni di accompagnamento da parte del gestore GIAL e della totalità dei Comuni e alla mancata rilevazione che alcuni gestori avevo chiesto l'attivazione del meccanismo di cui all'art. 4.7 del MTR-2.

Si tratta infatti di contestazioni, contenute nel provvedimento gravato, che non assumo una autonoma valenza ai fini della valutazione di irregolarità nell'operato di AGER nella validazione dei PEF.

8. In conclusione, il ricorso non è fondato e va pertanto respinto.

In considerazione della novità delle questioni giuridiche trattate, sussistono però giusti motivi per disporre la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 26 giugno 2026 con l'intervento dei

magistrati:

Marco Buricelli, Presidente

Luca Iera, Primo Referendario, Estensore

Marilena Di Paolo, Referendario