

La tariffa di accesso agli impianti minimi di trattamento rifiuti urbani: natura ed effetti

Ambiente24 | 16 dicembre 2025 | n. 1 | di **Xavier Santiapichi, Lorenzo Catallozzi**

Premessa

Le questioni che si trattano in questa sede attengono alla regolamentazione delle tariffe di accesso agli impianti che rientrano nel perimetro di competenza dell'Autorità di Regolazione per Energia, Reti e Ambiente (ARERA), come individuati ai sensi delle delibere 363/2021/R/rif e 397/2025/R/rif (note come MTR-2 e MTR-3), con particolare riguardo i cd. "impianti minimi".

Al riguardo, si cercherà di offrire risposta a numerosi interrogativi: come operano queste tariffe, qual è la portata delle stesse e quali sono gli effetti delle disposizioni in materia: dunque, qual è la natura delle tariffe di accesso agli impianti del ciclo di trattamento dei rifiuti urbani.

Identificare correttamente la natura e il ruolo svolto dalla regolamentazione prevista è essenziale allo scopo di pervenire a conclusioni accurate, che indichino cosa possono fare gli operatori coinvolti ma, soprattutto, se esista un sistema tariffario obbligatorio per gli impianti interni al perimetro di trattamento degli urbani.

Rammentiamo che il Testo Unico Ambientale, D.lgs. 152/06 e smi. (TUA), prevede all'art. 238 che chiunque possieda o detenga a qualsiasi titolo locali, o aree scoperte ad uso privato o pubblico non costituenti accessorio o pertinenza dei locali medesimi, a qualsiasi uso adibiti, insistenti nel territorio comunale, che producano rifiuti urbani, è tenuto al pagamento di una "tariffa".

Questa tariffa rappresenta il corrispettivo per lo svolgimento del servizio di raccolta, recupero e smaltimento dei rifiuti solidi urbani; si parla di tariffa-corrispettivo poiché essa è commisurata alle quantità e qualità di rifiuti prodotti in relazione agli usi e alla tipologia di attività svolte, sulla base di parametri determinati con norme regolamentari e pur tenendo conto di parametri reddituali e territoriali.

L'onere di stabilire la tariffa è affidato alle autorità d'ambito e deve essere riscossa dai soggetti affidatari del servizio di gestione integrata (raccolta, trattamento, smaltimento).

Le tariffe in questione sono determinate facendo applicazione dei parametri fissati da ARERA, che definisce formule e criteri dai quali le ATO ("autorità d'ambito ottimale", ossia le porzioni di territorio nelle quali è organizzato il servizio di gestione rifiuti) devono stabilire i costi che vengono riconosciuti in concreto e in base ai quali stabilire le tariffe di accesso agli impianti.

ARERA assurge quindi al ruolo di autorità regolatrice, sulla base di quanto stabilito dalla Legge n. 205/2017 che, con l'art. 1, comma 527, affida a questo ente le funzioni 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»;

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

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.

Per quanto riguarda la necessità di tale regolamentazione, come si avrà modo di osservare meglio in seguito, il settore economico del trattamento dei rifiuti costituisce un monopolio naturale (o monopolio di fatto): pur in assenza di una disposizione normativa orientata in tal senso, si creano sul mercato condizioni tecniche ed economiche tali da condurre spontaneamente in una situazione di monopolio. Il monopolio costituisce uno dei c.d. "fallimenti del mercato" (una situazione in cui l'allocatione dei beni e servizi tramite il libero mercato non è efficiente e non massimizza il benessere sociale): ciò rende necessario un intervento normativo, in particolar modo in tema di impianti cd. minimi, essenziali per il soddisfacimento delle necessità della collettività.

Ma a questo punto è doverosa una prima precisazione: il meccanismo tariffario di ARERA è funzionale a fornire alle amministrazioni comunali i dati per indicare ai cittadini le quote di TARI (Tassa Rifiuti) da pagarsi. Da una prima fase nella quale la tariffa del servizio di gestione del ciclo dei rifiuti era determinata ab origine sulla base del D.P.R. n. 158/1999 (*Regolamento recante norme per la elaborazione del metodo normalizzato per definire la tariffa del servizio di gestione del ciclo dei rifiuti urbani*), che stabiliva una disciplina improntata ad un principio di copertura integrale dei costi sostenuti dal gestore, alla luce delle questioni sopra illustrate sul monopolio naturale il sistema della copertura totale del costo è stato progressivamente superato, con l'instaurarsi di una nuova disciplina incentrata, invece, sul riconoscimento dei costi non integrale ma, per l'appunto, studiato in modo da stimolare l'economicità ed efficienza dell'attività del gestore, al fine di realizzare la massima utilità sociale possibile[1].

Dalla TARI alla Tariffa di accesso agli impianti

L'evoluzione sopra descritta ha imposto ad ARERA di “esplodere” sempre meglio i meccanismi di funzionamento del servizio di raccolta/trattamento/smaltimento dei rifiuti. Bisognava e bisogna oggi mettere in condizione gli ambiti territoriali di disporre di un sistema avanzato per stabilire la congruità (intesa come economicità e l'efficienza) di questi oneri economici e, al contempo, mettere i comuni in condizione di formulare la TARI dovuta da cittadini ed imprese. La disciplina in tema di accesso agli impianti è solo una parte di questo sistema: l'altra, non meno importante, riguarda la determinazione dei costi per la raccolta. Occupandoci, per quanto qui di interesse, delle tariffe di accesso agli impianti, i costi riconosciuti dal regolatore vengono dunque tradotti in un corrispettivo che deve essere versato dal comune conferente. E questo corrispettivo si somma al servizio di raccolta per determinare la Tassa Rifiuti. La delibera MTR-3 definisce, appunto, il Metodo Tariffario Rifiuti, offrendo il quadro di riferimento al quale gli ambiti territoriali devono adeguarsi per gli anni 2026-2029. Si tratta di una delibera che regola non solo i criteri per la disciplina delle tariffe di accesso agli impianti, ma la definizione dei costi riconosciuti al gestore e dei relativi corrispettivi. La stessa tariffa riguarda, quindi, più in generale i parametri per definire i costi del servizio. Per arrivare a questi costi ARERA “esplode” analiticamente anche i costi di conferimento ai singoli impianti di trattamento/smaltimento. La tariffa così individuata, dunque, è frutto di un'analisi dettagliata e rappresenta i costi che l'Autorità riconosce e sulla base dei quali l'ATO calcola le tariffe di accesso all'impianto, attraverso un'applicazione dei criteri ai costi riconosciuti agli impianti. A fronte delle spese complessive che l'Ambito prima ed il Comune poi devono sostenere per il trattamento dei rifiuti, viene calcolata la TARI. La tariffa di accesso per questo motivo ha delle conseguenze di notevole impatto per la collettività, andando ad influenzare direttamente quanto dovuto dai contribuenti per la TARI nella logica del tributo-corrispettivo, direttamente funzionale al servizio di raccolta e trattamento dei rifiuti urbani. Il fulcro della questione è quindi proprio questo: comprendere il funzionamento dei meccanismi tariffari in vigore, andando a delineare gli effetti delle tariffe di accesso agli impianti.

L'esclusione per gli impianti della filiera del recupero

Si è già detto che la tariffa di conferimento agli impianti di trattamento è una delle componenti per stabilire i costi del servizio. L'art. 1 della delibera MTR-3 riporta nelle definizioni gli “impianti di trattamento” in quanto destinati a: “operazioni di recupero o smaltimento inclusa la preparazione prima del recupero o dello smaltimento”. Nello specifico, comprende impianti di chiusura del ciclo dei rifiuti (impianti di compostaggio, termovalorizzazione, discariche...) e impianti di trattamento intermedi. Si noti che sono espressamente sottratti dall'ambito di operatività della delibera “gli impianti riconducibili alle filiere del riciclaggio, destinati al recupero di materia, gestiti da Consorzi di filiera, o da altri soggetti, con i quali i Comuni possono sottoscrivere specifiche convenzioni per la copertura degli oneri sostenuti per le raccolte differenziate dei rifiuti, nonché gli impianti riconducibili ad altre filiere di riciclaggio destinati al recupero di materia, diversi dagli impianti di compostaggio/ digestione anaerobica”. Questa esclusione, oltre ad essere indicata nell'art. 1 MTR-3, è riportata tal quale nel Piano Nazionale per la Gestione dei Rifiuti, punto 5.2. I consorzi della filiera del recupero rispondono infatti a quanto diversamente previsto dall'art. 223 T.U.A., che ha disposto la costituzione di un Consorzio “per ciascun materiale di imballaggio (...), operante su tutto il territorio nazionale. Ai Consorzi possono partecipare i recuperatori, ed i riciclatori che non corrispondono alla categoria dei produttori”. Lo scopo della disposizione è quello, di fatto, “di trasferire” la responsabilità del rifiuto dal consumatore al produttore, che è legalmente obbligato ad aderire ad un Consorzio e adoperarsi per il riciclo (recupero): il presente meccanismo non solo costituisce applicazione del principio “chi inquina paga” di matrice unionale, ma è anche un fondamento dell'applicazione italiana della cd. Responsabilità Estesa del Produttore (EPR), principio in forza del quale il produttore si assume la responsabilità dell'intero ciclo di vita del prodotto, inclusa la sua fase di riciclo. Lo scopo viene raggiunto, ad esempio, mediante accordi sottoscritti con i comuni, che consistono in convenzioni che disciplinano il ritiro del materiale ed il corrispettivo spettante (parametrato in proporzione alla quantità e alla qualità del materiale conferito). Precisamente alla luce di questo rapporto tra Consorzi e Comuni, ARERA ha inteso preservare la natura convenzionale di questo rapporto, disciplinando attivamente soltanto le fattispecie nelle quali un simile canale non è previsto ed è imperativa una regolamentazione e pianificazione di flussi e tariffe applicabili (peraltro, in caso contrario si sarebbe creato un “doppio binario”, nel senso che uno stesso servizio sarebbe stato sottoposto sia a regolamentazione ARERA, ai fini della determinazione della TARI, sia ad EPR).

Loggetto del meccanismo tariffario: gli impianti “minimi” ed impianti “intermedi”

Sono considerati “minimi quegli impianti di chiusura del ciclo che siano ritenuti necessari *“nella misura in cui offrono capacità in un mercato con rigidità strutturali, caratterizzato da un forte e stabile eccesso di domanda e da un limitato numero di operatori”* ai sensi della definizione offerta dal PNGR (Piano Nazionale per la Gestione dei Rifiuti), cui rimanda la stessa delibera ARERA MTR-3, ai suoi artt. 1 e 22.2.

La disciplina prevista per gli impianti “minimi” viene poi estesa agli impianti di chiusura del ciclo “intermedi” i quali, stando alla definizione fornita dall’art. 1 MTR-3, sono impianti *“da cui provengano flussi indicati come in ingresso a impianti di chiusura del ciclo “minimi”*: a titolo esemplificativo, la delibera presenta gli impianti di trattamento meccanico e meccanico-biologico (TM e TMB). Si tratta quindi di una categoria di impianti che gestisce flussi poi destinati ad essere conferiti ad impianti di chiusura del ciclo minimi. Pertanto, pur non essendo impianti di chiusura del ciclo “minimi”, sono funzionali agli stessi e per questa ragione l’art. 26.2 MTR-3 afferma che le formule e i criteri stabiliti per gli impianti minimi (art 24, commi da 3 a 9) trovano applicazione anche per gli impianti intermedi.

Gli impianti minimi e gli impianti intermedi sono, in estrema sintesi, di impianti che rispondono ad esigenze di autosufficienza locale e, per questa ragione, il Piano prevede che siano assoggettati ad una particolare disciplina, ad una regolazione dei costi riconosciuti e delle tariffe di accesso secondo i criteri delineati dal Metodo Tariffario Rifiuti (MTR). Per questa ragione, ARERA, dapprima mediante delibera MTR-2 (anni 2021-2025), successivamente con MTR-3 (anni 2026-2029), definisce le tariffe di accesso, per il conferimento di rifiuti da trattare presso i suddetti impianti minimi, stabilendo prezzi sopra i quali gli operatori non possono andare.

Una differenza rilevante tra i due risiede nel fatto che gli impianti “minimi” rientrano tra gli impianti di chiusura del ciclo dei rifiuti, ossia quelle infrastrutture essenziali per completare l’ultima fase del ciclo dei rifiuti e finalizzata, ove possibile, a recuperare energia minimizzando il volume dei rifiuti da inviare a discarica e, quindi, ridurre il loro impatto ambientale.

Le diverse posizioni sul tema della tariffa di accesso agli impianti

Considerato il ruolo di ARERA, che precisa i parametri per il calcolo della tariffa di accesso agli impianti, è necessario approfondire il funzionamento del sistema appena descritto, per quanto concerne gli impianti di chiusura del ciclo “minimi” (e, di conseguenza, gli impianti intermedi) e la natura giuridica di queste “tariffe” rispetto ai gestori degli impianti, se cioè esse vadano considerate vincolanti, oppure, essendo funzionali alla definizione della TARI, vi sia la facoltà degli impianti stessi di porsi al di sotto dei limiti stabiliti da ARERA - posto che, ovviamente, è da escludersi rigorosamente la possibilità di stabilire una tariffa superiore rispetto a quanto previsto da ARERA, che rappresenta in un massimo corrispettivo (deve trattarsi di un costo efficace ed efficiente, secondo i parametri di efficienza di cui all’art. 7): un eventuale costo in eccesso sarebbe in questo caso non riconoscibile ai fini della determinazione della TARI del corrispettivo spettante al gestore.

Innanzitutto, vi è chi argomenta che i criteri fissati mediante delibera ARERA (nel caso di specie, MTR-2, MTR-3) siano vincolanti nel senso che servono a determinare le tariffe per l’accesso agli impianti che ricadono nel perimetro definito ai sensi del già richiamato art. 1 delle due delibere. Dunque, i gestori sarebbero tenuti ad applicare rigorosamente la tariffa approvata, senza che sia loro riconosciuta la possibilità di apporvi alcuna riduzione, in quanto il corrispettivo sarebbe previsto inderogabilmente dal regolatore.

Diversa è invece la prospettiva secondo cui ARERA altro non farebbe che fissare un prezzo massimo, non rigido. Secondo questa lettura, il gestore di un impianto di trattamento rifiuti sarebbe libero di stabilire le tariffe di accesso ai propri impianti, pur sempre entro i margini massimi imposti dalla delibera ARERA applicabile: questi potrebbe, dunque, proporre una tariffa inferiore rispetto a quanto viene poi stabilito dagli ATO, in applicazione dei criteri di cui al Metodo Tariffario Rifiuti.

La problematica attiene quindi alla vera e propria natura della disciplina: aderendo ad una piuttosto che ad un’altra linea si perviene a conclusioni radicalmente differenti per quanto riguarda lo scopo della delibera, i suoi effetti, la *consecutio* che lega i diversi passaggi della formazione della TARI da applicare ai contribuenti, il grado di elasticità della disciplina, e via scorrendo. A titolo puramente esemplificativo, tra i diversi interrogativi che sorgono spontanei ci si può domandare se i criteri previsti da ARERA disciplinano direttamente i limiti massimi prevedibili per la TARI, e solo indirettamente i corrispettivi da riconoscere al gestore, oppure, invece, sanciscono innanzitutto le tariffe di accesso agli impianti, e solo in base a queste disposizioni inderogabili viene poi calcolata la TARI da applicare a valle: in ogni caso, deve altresì domandarsi quali siano esattamente le facoltà riconosciute al gestore di un impianto di trattamento dei rifiuti.

La logica del meccanismo tariffario

È necessario partire da un principio: un sistema che impedisca all'operatore economico di proporre una tariffa al ribasso, inferiore rispetto a quanto definito dalla tariffa calcolata sulla base dei criteri definiti da ARERA, è in contrasto con le nozioni di concorrenza e, molto semplicemente, con i principi di efficienza ed economicità che possano portare ad una minore spesa per i contribuenti.

Ma questo aspetto trova il limite fisico del monopolio di fatto, che tuttavia più che riguardare l'aspetto della tariffa investe la questione dell'autosufficienza degli ambiti e, quindi, della rilevanza del criterio della prossimità tra produzione e trattamento, rispetto al quale torneremo più oltre.

Basti dire in questa sede che l'apertura alla concorrenza è condivisa dal regolatore: nei considerati dell'approvazione delle delibere MTR-2 e MTR-3, con riferimento al ruolo di ARERA: l'articolo 1, comma 1, della legge 481/95 prevede che l'Autorità debba perseguire, nello svolgimento delle proprie funzioni, *"la finalità di garantire la promozione della concorrenza e dell'efficienza nel settore dei servizi di pubblica utilità, (...) nonché adeguati livelli di qualità nei servizi medesimi in condizioni di economicità e di redditività, assicurandone la fruibilità e la diffusione in modo omogeneo sull'intero territorio nazionale, definendo un sistema tariffario certo, trasparente e basato su criteri predefiniti, promuovendo la tutela degli interessi di utenti e consumatori (...)".*

Il tema è parimenti affrontato dal PNGR (Piano Nazionale per la Gestione dei Rifiuti) che intende *"promuovere la capacità del sistema locale (regionale o di macroarea) di gestire integralmente i rifiuti, con una forte attenzione al profilo infrastrutturale del settore, per ricomporre i divari territoriali e le carenze impiantistiche rilevate, favorendo così anche il pieno esplicarsi degli stimoli concorrenziali al raggiungimento dell'efficienza allocativa"* (paragrafo 5.2).

Se, quindi, in termini assoluti il tema della concorrenza appare imprescindibile, è necessario interpretare, ed anche applicare, il regime offerto dal regolatore qualificando la tariffa come limite maggiore, non minore. Un impianto che offre i propri servizi ad un importo inferiore rispetto a quanto stabilito dal regolatore (e dagli atti applicativi regionali o di ambito) non viola il sistema normativo. E questa posizione è confermata, nel merito, dalla lettura delle disposizioni ARERA. L'art. 24.5 della delibera ARERA MTR-3:

"Con riferimento al primo anno di applicazione, $?? = \{2026\}$, il limite di prezzo di cui al comma 24.4 si applica ponendo $????-1 = 1$."

Lo scopo della disposizione è semplicemente quello di individuare il coefficiente ?? (parametro che si riferisce all'adeguamento della tariffa in base all'anno precedente), da applicare per il primo anno di efficacia del MTR-3, nel quale ancora non v'è un "anno precedente" da valutare.

Quel che rileva in questa sede, tuttavia, è il fatto che la disposizione fosse ben chiara nel definirlo un *"limite di prezzo"*, rafforzando significativamente la tesi che riconosce una maggiore elasticità alle tariffe che poi devono essere previste dal gestore dell'impianto.

Ad essere precisi, il comma citato rappresenta quasi l'unica circostanza in cui la delibera utilizza l'espressione *"limite di prezzo"* (oltre all'art. 10, comma 2, che rimanda al *"parametro per la determinazione del limite alla crescita delle entrate tariffarie"*), preferendo il più generico termine *"tariffa"*: cionondimeno, se da un lato l'impiego del termine tariffa non rafforza alcuna delle due posizioni in analisi, trattandosi di un'espressione sufficientemente generica per essere adeguata alle diverse interpretazioni possibili, dall'altro, l'espresso riferimento al *"limite di prezzo"* rappresenta una posizione ben chiara e difficilmente equivocabile.

La giurisprudenza amministrativa: la tariffa di accesso agli impianti è un price-cap.

Con la sentenza n. 6466/2025 del 22/07/2025 si è espresso sul tema il Consiglio di Stato, Sez. IV, affermando che:

"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 in questo meccanismo si riscontra alcuna illegittimità".

La sentenza tratta in maniera articolata il tema del regime giuridico in cui si opera nel settore dello smaltimento dei rifiuti, affermando che, notoriamente, costituisce un monopolio naturale, ed in quanto tale si sottrae, nei fatti, al gioco della concorrenza, con conseguenze che determinano un prezzo più alto per gli utenti e ad una minore offerta. Allo scopo di bilanciare questa problematica, si è dato vita ad un sistema che viene, di fatto, mediato da un ente amministrativo, il quale trattiene i costi e rimuove la forbice di *"rendita monopolistica"* che si verificherebbe altrimenti, e che il legislatore ha inteso contrastare.

Ecco che, quindi, si identifica un nuovo scopo della normativa: non solo quello di garantire il servizio in una specifica zona, assicurandone un determinato prezzo, ma anche quello di evitare che gli operatori economici possano beneficiare di una *"rendita monopolistica"* che, da ultimo, andrebbe a discapito dei contribuenti.

Per raggiungere questa finalità, afferma il Consiglio di Stato, si è instaurato il meccanismo noto in economia come price-cap, che raggiunge il duplice scopo di assicurare una giusta tariffa e incentivare l'operatore ad agire nella maniera più efficiente possibile, essendo limitata la sua facoltà di aumentare il prezzo in relazione al variare dei costi sostenuti (dunque, per preservare un margine di profitto, deve adoperarsi per ridurre i propri costi operativi ed agire con la maggiore efficienza possibile).

La pronuncia, proseguendo, assimila il monopolio di fatto al quale si assiste nel mercato dei rifiuti a similari monopoli, portando come esempi quanto avviene in tema di fornitura di gas, di acqua o di elettricità.

Innanzitutto, la qualifica di monopolio naturale dell'attività legata al conferimento e successivo smaltimento dei rifiuti è pacifica e non viene messa in discussione: si rimanda al riguardo alla precedente pronuncia del Consiglio di Stato, n. 2946/2025, il quale afferma che *"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"*, proseguendo con quella formula che trova conferma in toto nella sentenza n. 2946/2025 così come nella citata pronuncia 6466/2025: *"relativa inefficienza rispetto ai sistemi concorrenziali (...) la differenza fra il prezzo di monopolio e quello di concorrenza genera poi la ben nota rendita monopolistica"*, ma che a sua volta si radica in precedenti come 5534/2017, pertanto, si è in presenza di un orientamento granitico della Corte sul tema.

Quel che occorre affrontare più approfonditamente, invece, concerne la possibilità di assimilare il monopolio della gestione dei rifiuti a quanto avviene in altri monopoli naturali, quali le forniture di servizi idrici o di energia elettrica.

In tema di servizi idrici, ad esempio, si è pronunciata la sentenza Cons. Stato, Sez. II, n. 10729/2022, la quale afferma che *"la regolazione contiene, da un lato, un limite di prezzo che mira a coniugare economicità, efficienza e tutela dell'utenza, e, dall'altro, ammette la possibilità del riconoscimento di una tariffa c.d. sovra cap, salvaguardando le esigenze dei vari soggetti operanti nel mercato in esame"*.

Eppure, in questa pronuncia viene riconosciuta precisamente la possibilità negata in sentenza 6466/2025: quella di far ricadere sugli utenti (e, di conseguenza, sui contribuenti) determinati costi, in modo da salvaguardare le esigenze dei soggetti operanti.

Quello che si delinea è un modello di monopolio naturale che inevitabilmente viene temperato dall'esigenza di salvaguardia del settore, ispirato ad un principio generale di razionalità ed equilibrio (*"vanno presi in considerazione anche gli ulteriori strumenti (...) che assicurano il mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario, tra i quali quelli contenuti nella convenzione tipo approvata dall'Autorità con Delib. n. 656 del 2015/R/idr"*, Cons. Stato n. 10729/2022).

In particolare, si ritiene condivisibile la pretesa del gestore di ottenere, ove ricorrano i presupposti, una somma superiore rispetto alla tariffa prevista; è ovvio, tuttavia, che al fine del riconoscimento di una somma a tale titolo è necessario il riferimento ad una specifica disposizione in tal senso: da qui, la rilevanza degli strumenti richiamati dalla citata pronuncia.

Tuttavia, le diverse conclusioni cui sono pervenute le due pronunce non devono trarre in inganno, essendo invece ben chiaro il medesimo profilo che intendono delineare: il principio, come viene chiarito in maniera limpida dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato (v. 21 gennaio 2021 n. 750, e 6 dicembre 2024 n. 9788), non è quello dell'integrale copertura dei costi: da un lato, sì, è necessario salvaguardare l'interesse dell'operatore economico, dall'altro, è preponderante e mai smentito il principio di efficacia, economicità e redditività che, con l'intento e allo scopo di stimolare l'efficienza nell'attività produttiva, non prevede che siano necessariamente coperti tutti i costi sostenuti dal gestore, ma che sia semplicemente ristorato delle spese sostenute entro i limiti precisi stabiliti dalla delibera ARERA applicabile: in particolare, secondo la giurisprudenza del Consiglio di Stato, i *"costi riconosciuti dal regolatore"*.

Il sistema menzionato non è peraltro estraneo alla Corte di Cassazione, la quale, con sentenza delle Sezioni Unite n. 23858/2025, accoglie il ricorso di un gestore circa la possibilità di richiedere determinate somme a titolo di conguaglio, pur affermando che la remunerazione, nella determinazione della tariffa, *"non doveva quindi più combinarsi col principio della copertura integrale dei costi, posto sia dall'art. 154 D.Lgs. n. 152 del 2006 che dall'art. 9 dir. 2000/60/CE"*.

Ed ancora sul medesimo tema si è pronunciato il Consiglio di Stato (sez. VI) con sentenza n. 5534/2017, che applica al monopolio naturale il paradigma di prezzi massimi (price cap) cui si fa ricorso in tema di rifiuti e di energia elettrica *"obiettivo del servizio pubblico è un recupero di efficienza, che si ottiene con un meccanismo di price cap, che garantisce un contenimento dei costi"*.

In sintesi, la disciplina prevista per il sistema idrico è sostanzialmente assimilabile a quella stabilita per i rifiuti: in entrambe, ARERA stabilisce a monte i criteri da applicare per la determinazione delle tariffe, attraverso una delibera efficace per un determinato periodo regolatorio (MTR, per i rifiuti, o MTI, nel caso del metodo tariffario idrico).

È altresì agevole evincere dalla giurisprudenza che il meccanismo del *"price cap"* viene applicato in maniera trasversale a tutti i monopoli naturali, dunque, si tratta di un sistema che senza dubbio può essere trasposto e adattato al tema del trattamento dei rifiuti.

Funzione ed effetti delle tariffe di accesso

Si giunge finalmente all'elemento cruciale: il rapporto causale che lega la delibera ARERA, le tariffe di accesso agli impianti e la TARI.

La cit. sentenza n. 6466/2025 ricava dal dato letterale della l.n. 205/2017 (la quale, com'è noto, ha esteso le funzioni riconosciute all'Autorità, originariamente AEEG, che solo da allora è competente in materia di gestione dei rifiuti urbani) la conseguenza che le delibere ARERA siano *"volte 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"*, richiamando in particolare le sopra menzionate lettere f), g) e h) dell'art. 1, comma 527, che si esprime sulle competenze di ARERA.

A questo punto, l'interrogativo diviene ancora più sottile: posto che ARERA fissa i criteri volti alla definizione delle tariffe, si può affermare che agisca sul piano contrattuale o che, invece, assolva alla funzione di definire la TARI imponibile e, solo in conseguenza di essa, i corrispettivi dovuti al gestore del servizio?

La delibera non risulta idonea a intervenire direttamente sul piano contrattuale che lega l'ente amministrativo al gestore dell'impianto: questo intervento viene invece necessariamente mediato dall'applicazione pratica dei criteri così definiti, delle linee guida vincolanti, cui devono attenersi gli operatori economici che gestiscono un impianto di trattamento rifiuti.

Al tempo stesso, come affermato nella richiamata pronuncia del Consiglio di Stato n. 6466/2025, i Comuni determinano la TARI sulla base dei medesimi valori massimi che costituiscono anche il corrispettivo previsto per il conferimento dei rifiuti.

È logico che, nella pratica, gli effetti delle delibere MTR-2 e MTR-3 e dei criteri di calcolo da queste previsti sono molteplici, e da questi discendono poi i costi legati agli impianti di trattamento rifiuti (e la conseguente tariffa di accesso agli stessi), la TARI da applicare, e via discorrendo. Tuttavia, il dato letterale della delibera e la consolidata giurisprudenza del Consiglio di Stato sono concordi nel definire la *consecutio* logica in un modo ben preciso: la delibera ARERA sancisce i limiti entro cui dovrà tenersi l'operatore economico (c.d. price cap), e solo in conseguenza di questi, su un piano distinto e logicamente successivo, saranno definite la TARI e la tariffa di accesso agli impianti.

Non si discute che sia comunque garantito un adeguamento delle tariffe alle esigenze degli operatori, pur operando questi in un sistema di monopolio naturale, si osservano adeguamenti *"over cap"* e adeguamenti tariffari a consuntivo da conguagliare successivamente (sistema particolarmente diffuso e importante nel MTR-2, ad esempio). Lo scopo è quello di effettuare un cauto e preciso bilanciamento di interessi contrapposti, quello della collettività ad un giusto prezzo per un determinato servizio e quello dell'impresa al corretto funzionamento della stessa.

Proseguendo invece da un punto di vista di analisi economica del diritto, è granitico, come già si è accennato, l'orientamento della giurisprudenza secondo il quale il settore del trattamento dei rifiuti costituisce un monopolio naturale ed è per questo sottoposto, per l'appunto, ad un *"price cap"*.

La conseguenza immediata di questa disciplina è pervenire alla più efficiente allocazione delle risorse, in un articolato sistema che non mira ad escludere a priori un regime concorrenziale, ma è piuttosto volto a rimediare alla carenza della concorrenza stessa.

Va da sé che un sistema che dà priorità alla definizione del giusto prezzo e della giusta tassazione (TARI) da imporre, non osta alla possibilità per un gestore di stabilire, per il proprio servizio, un prezzo inferiore rispetto a quello stabilito.

Per questa ragione, dunque, si deve seguire l'indirizzo interpretativo adottato dal Consiglio di Stato, fino a questo momento, che conferma la configurabilità delle tariffe fissate mediante delibera ARERA come prezzi massimi.

Sia chiaro, comunque, che quanto esposto non è di per sé sufficiente a dimostrare che, con assoluta certezza, la delibera ARERA sia rivolta al calcolo della TARI e che solo in relazione di questo vengono definiti i corrispettivi previsti per i gestori degli impianti: tuttavia, è sicuramente corretto affermare che la delibera stessa (MTR-2, MTR-3) fissa dei criteri inderogabili, che conformano le tariffe. Il passaggio successivo, attinente alla TARI da applicare a valle e al corrispettivo che spetta al gestore, non è immediato né direttamente riconducibile ai *"paletti"* fissati da ARERA che per questo, si può concludere, agisce sul piano regolatorio e non contrattuale.

Definite le finalità della disciplina in vigore e i suoi effetti, è anche agevole comprenderne la portata ed il miglior indirizzo ermeneutico da seguire: ciò che risulta essenziale è che sia preservato l'interesse del contribuente ad un servizio efficiente che sia offerto ad un giusto prezzo; non vi è alcuna esigenza di stabilire un unico prezzo, fisso, ed inderogabile, che risulterebbe invece in contrasto con i già citati principi di economicità, redditività, efficienza, nonché con la normativa rilevante in tema di concorrenza. Non si rinvergono, invece, limiti alla facoltà per gli operatori economici di definire i propri prezzi come preferiscono, a condizione, ovviamente, che siano predisposti nel rispetto dei margini stabiliti in modo imperativo dalla normativa in vigore e dalle delibere ARERA applicabili.

Autosufficienza, prossimità e concorrenza

Appurato che la Tariffa di accesso agli impianti costituisce un price cap, si può dedurre una conclusione: in termini semplici, poiché il sistema consente una tariffa al ribasso e stimola in questo modo una concorrenza, è logico che si è in presenza di un mercato – per quanto possibile – aperto.

Resta aperto tuttavia l'interrogativo sulla portata di tale apertura: quanto è effettivamente libera la scelta del conferente, può quest'ultimo rivolgersi ad un qualsiasi impianto dovesse ritenere economicamente più vantaggioso o è vincolato ai soli impianti all'interno dell'Ambito Territoriale?

La giurisprudenza ha avuto modo di affrontare questo tema a più riprese, prima tra tutte si cita Cons. Stato, Sez. II, Sent., 07/03/2024, n. 2255, che si è occupata di definire anzitutto la tipologia di impianti (regolati e non):

“(b) minimi (per la chiusura del ciclo): non integrati nel gestore della raccolta e tuttavia individuati come indispensabili per la chiusura del ciclo dei rifiuti in ambito regionale, soggetti a regolazione dei costi riconosciuti e delle tariffe;

(c) aggiuntivi: impianti non integrati e non indispensabili che offrono sul libero mercato la propria capacità, soggetti a meri obblighi di trasparenza sulle condizioni di accesso agli impianti.

Gli “impianti minimi”, al pari di quelli integrati, sono sottratti al libero gioco della concorrenza nei mercati del trattamento e dello smaltimento dei rifiuti, in quanto soggetti ad una pianificazione regionale dei flussi di rifiuti conferiti e a una fissazione delle tariffe di accesso.”

Qui emerge un elemento contrastante con quanto precedentemente espresso, ma che non deve stupire: gli impianti minimi sembrano sottratti al libero mercato.

Quel che rileva in questa circostanza è il principio cardine del libero mercato, che viene osteggiato tuttavia dal limite alla concorrenza precisato nella citata sentenza 2255/2044: gli impianti minimi sarebbero sottratti al libero gioco della concorrenza per via delle loro peculiarità intrinseche, e per via dei principi di “autosufficienza” e di “prossimità” richiamati dalla pronuncia.

Per questa ragione è particolarmente arduo fornire un'accurata risposta al quesito sopra esposto, anche in considerazione, per l'appunto, del principio di prossimità di cui all'art. 182-bis T.U.A., ossia un ulteriore argine alla libera concorrenza in tema di impianti di chiusura del ciclo “minimi”: lo smaltimento dei rifiuti ed il recupero dei rifiuti urbani non differenziati sono attuati con il ricorso ad una rete integrata ed adeguata di impianti, tenendo conto delle migliori tecniche disponibili e del rapporto tra i costi e i benefici complessivi, al fine di:

“a) realizzare l'autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi e dei rifiuti derivanti dal loro trattamento in ambiti territoriali ottimali;

b) permettere lo smaltimento dei rifiuti ed il recupero dei rifiuti urbani indifferenziati in uno degli impianti idonei più vicini ai luoghi di produzione o raccolta, al fine di ridurre i movimenti dei rifiuti stessi, tenendo conto del contesto geografico o della necessità di impianti specializzati per determinati tipi di rifiuti”

Ecco che, quindi, il principio dell'economicità e redditività si scontra con un'altra esigenza fondamentale: l'esigenza ambientale di ridurre quanto più possibile il trasporto di rifiuti, limitando la scelta ad “uno degli impianti idonei più vicini ai luoghi di produzione o di raccolta”.

È fondamentale sottolineare, per inciso, che l'art. 182 bis si applica solamente ai rifiuti urbani indifferenziati, poiché il dato letterale del suddetto articolo non ricomprende altre categorie di rifiuti, il cui trattamento non sembra essere rigorosamente vincolato dai dettami della questa norma.

Tuttavia, la scelta del legislatore di limitare il recupero e lo smaltimento dei rifiuti urbani non è tale da vincolare in assoluto l'utente conferente al singolo impianto idoneo più vicino: il principio di autosufficienza e prossimità viene comunque bilanciato da un margine di autonomia e discrezionalità che viene lasciato a chi conferisce rifiuti e può scegliere uno qualsiasi tra i diversi impianti idonei più vicini, costituendo pertanto un sistema che non disconosce la possibilità di una concorrenza – sebbene questa non possa avvenire sul piano nazionale ma, necessariamente, locale.

La sentenza della Corte cost. 17/11/2010, n. 325 sembra seguire questo indirizzo più “garantista” in tema di concorrenza:

“la normativa riguardante l'individuazione di un'unica Autorità d'ambito e alla determinazione della tariffa del servizio secondo un meccanismo di price cap (art. 148 del d.lgs. n. 152 del 2006) attiene all'esercizio delle competenze legislative esclusive statali nelle materie della tutela della concorrenza (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.) e dell'ambiente (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.), materie che hanno prevalenza su eventuali competenze regionali, che ne risultano così

corrispondentemente limitate. Ciò in quanto tale disciplina, finalizzata al superamento della frammentazione della gestione delle risorse idriche, consente la razionalizzazione del mercato ed è quindi diretta a garantire la concorrenzialità e l'efficienza del mercato stesso (sentenze n. 142 e n. 29 del 2010; n. 246 del 2009”.

Il principio che sembra emergere dalla pronuncia è come il meccanismo che regola le tariffe di accesso agli impianti minimi, il c.d. “price cap”, e le norme in tema di tutela della concorrenza siano oggetto di strettissima connessione (con conseguente limitazione di eventuali competenze regionali). La Corte costituzionale ribadisce, dunque, la finalità di tutela della concorrenzialità e, di conseguenza, dell’efficienza del mercato e del benessere sociale.

Secondo l’interpretazione della Corte, la concorrenza rappresenta così un principio imprescindibile e la questione fondamentale che si pone, adottando questo orientamento, è sempre la necessità di individuare un corretto bilanciamento tra le esigenze della collettività legate al corretto ed efficiente funzionamento del mercato e quelle che trovano invece solido fondamento nel Testo Unico Ambiente e che si esplicano nei principi di autosufficienza e prossimità; in conseguenza di questi, un valido “compromesso” (non osteggiato dall’art. 182-bis T.U.A. sulla prossimità nel conferimento dei rifiuti urbani), può consistere nell’affermare che l’apertura (o meglio, lo stimolo alla concorrenza) generata dal price cap agisce principalmente all’interno dell’Ambito Territoriale Ottimale (ATO) o della Regione, in riferimento ai flussi di rifiuti particolarmente critici di rifiuti urbani da conferire presso impianti di chiusura del ciclo “minimi”.

Conclusioni

Volendo quindi trarre le conclusioni, per quanto riguarda gli impianti minimi, il regime di monopolio naturale viene bilanciato dalla regolamentazione ARERA, che assolve alla funzione di massimizzare l’utilità sociale: tuttavia, il principio della concorrenza e del libero mercato trova ostacolo nell’esigenza di minimizzare l’impatto ambientale del trasporto dei rifiuti da trattare, ponendo la questione del bilanciamento dei due interessi in rilievo (pertanto, appunto, chi conferisce deve scegliere uno degli impianti più vicini, sebbene non necessariamente il più vicino).

Differente è il tema degli impianti di filiera, che rispondono invece ad esigenze normative (223 T.U.A.) ed operano mediante accordi con i Comuni o con i loro rappresentanti: in questo caso peculiare, l’utilità sociale viene, come sopra meglio esposto, raggiunta imponendo ad i produttori di riunirsi in consorzi al fine di gestire l’intero ciclo del rifiuto.

In sintesi, l’interpretazione letterale e teleologica della disciplina ARERA, confermata da consolidata giurisprudenza, porta a definire la tariffa di accesso agli impianti minimi come un limite di prezzo (price-cap) e non come un prezzo fisso e inderogabile. ARERA, in questa specifica circostanza, assolve alla funzione di arginare e risolvere le problematiche legate ai possibili fallimenti del mercato e non interviene sul piano contrattuale, determinando in maniera diretta e immediata il corrispettivo riconosciuto al Gestore e la TARI applicabile a valle, ma lascia libero il gestore di predisporre una tariffa inferiore, ricordando che la facoltà di applicare un prezzo inferiore al massimo previsto è, di fatto, essenziale ai fini della concorrenza in questo peculiare mercato.

[1] art. 7.1 MTR-2: “I costi ammessi a riconoscimento tariffario sono calcolati secondo criteri di efficienza”