

Consiglio di Stato, Sezione Quarta, Sentenza n. 7942 del 10 ottobre 2025

Servizi pubblici essenziali – Ordinanze contingibili per prosecuzione servizio – Non equivalgono a proroghe – Clausole di revisione prezzi – Non si applicano oltre scadenza contratto

Pubblicato il 10/10/2025

N. 07942/2025REG.PROV.COLL.

N. 07892/2023 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 7892 del 2023, proposto da (...) s.r.l., in proprio e in qualità di capogruppo mandataria dell'ATI con (...) s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di (...), in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, Sezione staccata di Lecce (Sezione seconda) n. 378 del 21 marzo 2023

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di (...);

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 15 maggio 2025 il consigliere Ofelia Fratamico;

Viste le conclusioni delle parti come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. L'oggetto del presente giudizio è costituito:

- dalla nota prot. n. 10240 del 2 aprile 2019 con cui il Comune di (...) ha respinto la richiesta avanzata dall'A.T.I. (...) - (...) per il riconoscimento e la corresponsione della revisione prezzi ex art. 115, d. lgs. n. 163/2006 per gli anni 2013, 2014, 2015, 2016 e 2017 in relazione al contratto rep. n. 7526 del 7 marzo 2012, concernente l'affidamento del servizio di gestione integrata dei R.S.U. ed assimilati, comprensivo di raccolta, raccolta differenziata, trasporto e conferimento agli impianti autorizzati per il trattamento, riciclaggio, recupero o smaltimento e servizi complementari;

- da ogni altro atto presupposto, consequenziale o comunque connesso del procedimento, ivi inclusi gli esiti delle istruttorie finalizzate al calcolo della revisione ex art. 115, D. Lgs. n. 163/2006 per gli anni sopra detti, le deliberazioni consiliari di approvazione del Piano economico finanziario (relativo ai costi di raccolta, trasporto e smaltimento R.S.U.) per gli anni 2013, 2014, 2015, 2016 e 2017, nella parte in cui hanno quantificato la revisione prezzi dovuta per quegli anni, la determina dirigenziale n. 2055 del 10 dicembre 2014, la delibera C.C. del 27 luglio 2014, le note prot. nn. 1229 del 15 gennaio 2019 e 7711 del 12 marzo 2019 del Responsabile dell'Area servizi al territorio.

2. Tali provvedimenti sono stati impugnati dinanzi al T.a.r. per la Puglia, Sezione staccata di Lecce dalla (...) s.r.l., in proprio e quale mandataria dell'A.T.I. con (...)

s.r.l. in base ai seguenti motivi:

a) violazione degli artt. 2, 3 e 7, l. n. 241/1990 ss.mm.ii., violazione ed erronea applicazione dell'art. 115, d.lgs. n. 163/2006, violazione art. 97 Cost., eccesso di potere (travisamento dei fatti, carenza istruttoria, difetto di motivazione, erroneità dei presupposti, illogicità e perplessità dell'azione amministrativa);

b) violazione ed erronea applicazione dell'art. 115, d.lgs. n. 163/2006, violazione art. 97 Cost., eccesso di potere (travisamento dei fatti, carenza istruttoria, difetto di motivazione, erroneità dei presupposti, illogicità e perplessità dell'azione amministrativa).

3. Con il medesimo ricorso la (...) s.r.l. ha anche agito per la declaratoria di nullità, *in parte qua*, del contratto rep. 7536 del 7 marzo 2012 e del Capitolato prestazionale d'affidamento, nonché del CSA allegato al contratto rep. 7442/2010, nella parte in cui prevedono disposizioni negoziali contrastanti con l'art. 115, d.lgs. n. 163/2006, per l'accertamento del proprio *“diritto...a conseguire la revisione prezzi ex art. 115, d.lgs. n. 163/'06 per gli anni 2013, 2014, 2015, 2016 e 2017, pari a € 438.048,77, oltre Iva...oltre interessi di mora ex d.lgs. n. 231/2002 dal dì del dovuto e sino all'effettivo soddisfo”*, nonché, per la condanna della P.A. al pagamento delle relative somme e al risarcimento dei maggiori danni subiti a causa dell'illegittima condotta del Comune di (...).

4. Con la sentenza n. 378 del 21 marzo 2023 il T.a.r. per la Puglia, Sezione staccata di Lecce, ha dichiarato il ricorso in parte inammissibile e, per il resto, lo ha respinto, compensando tra le parti le spese di lite.

5. L'originaria ricorrente ha chiesto al Consiglio di Stato di riformare la suddetta pronuncia, affidando il proprio appello a tre motivi così rubricati:

I – erroneità della sentenza appellata nella parte in cui ha ritenuto che le pretese dell'appellante abbiano trovato il loro fondamento giuridico in una serie di ordinanze contingibili e urgenti e non nei contratti del 2010 e 2012, violazione ed erronea applicazione dell'art. 115, d.lgs. n. 163/2006, violazione art. 97 Cost.,

eccesso di potere (travisamento dei fatti, carenza istruttoria, difetto di motivazione, erroneità dei presupposti, illogicità e perplessità dell'azione amministrativa);

II – erroneità della sentenza appellata nella parte in cui ha ritenuto che, con riferimento al primo semestre dell'anno 2013, non debbano essere riconosciute in favore dell'appellante ulteriori somme a titolo revisionale oltre a quelle già liquidate dall'Amministrazione, violazione ed erronea applicazione dell'art. 115, d.lgs. n. 163/2006, violazione dell'art. 97 Cost., eccesso di potere (travisamento dei fatti, carenza istruttoria, difetto di motivazione, erroneità dei presupposti, illogicità e perplessità dell'azione amministrativa);

III - violazione ed erronea applicazione dell'art. 115, d.lgs. n. 163/2006, violazione art. 97 Cost., eccesso di potere (travisamento dei fatti, carenza istruttoria, difetto di motivazione, erroneità dei presupposti, illogicità e perplessità dell'azione amministrativa). Violazione degli artt. 2, 3 e 7, l. n. 241/1990 ss.mm.ii.

6. Si è costituito in giudizio il Comune di (...), eccependo l'inaammissibilità e, in ogni caso, l'infondatezza nel merito dell'appello.

7. Con memorie del 14 aprile 2025 e repliche del 24 aprile 2025 le parti hanno ulteriormente sviluppato le loro argomentazioni, insistendo nelle rispettive conclusioni e, con note del 13 e del 14 maggio 2025, hanno chiesto che la causa fosse decisa in base agli atti depositati, senza previa discussione.

8. All'udienza pubblica del 15 maggio 2025 la causa è stata, infine, trattenuta in decisione.

9. La società (...) s.r.l., in proprio e quale mandataria dell'A.T.I. con (...) s.r.l., ricostruendo sinteticamente la vicenda all'origine della presente controversia, ha dedotto:

- di aver stipulato, in data 7 aprile 2010 con il Comune di (...) il contratto rep. 7442/2010 per l'esecuzione del servizio di gestione RSU per la durata di 24 mesi (dal 1 gennaio 2010 al 31 dicembre 2011), in base al cui CSA (art. 27) *“il corrispettivo annuo, al netto del ribasso d'asta, (sarebbe stato)...soggetto a revisione nel rispetto dell'art. 115*

del d.lgs. n. 163/2006 e (sarebbe restato)... invariato per tutta la durata del servizio. [...] l'aggiornamento (sarebbe stato) effettuato in base all'indice ISTAT nazionale dei prezzi al consumo per le famiglie degli operai e degli impiegati”;

- di aver rimodulato, in forza di un nuovo contratto rep. 7536 del 7 marzo 2012, il servizio, passando ad una tipologia “porta a porta”, per la durata di 18 mesi (ossia, dal 1° gennaio 2012 al 30 giugno 2013), prevedendo nell'allegato Capitolato prestazionale d'affidamento, con una norma “di chiusura” contenuta nell'art. 19, comma 2, che *“per quanto non in contrasto con il presente Capitolato prestazionale, (sarebbero restate) vigenti le disposizioni del C.S.A. allegato al contratto 7442/2010”;*

- di aver successivamente assistito alla proroga del servizio da parte del Comune di (...) attraverso lo strumento delle ordinanze sindacali, senza soluzione di continuità fino al 31 ottobre 2017, facendo salvi gli *“stessi patti e condizioni previsti negli atti negoziali ad oggi vigenti”;*

- di aver sempre osservato le suddette ordinanze, non potendo interrompere il pubblico servizio, ma di aver al contempo evidenziato all'Amministrazione che *“i servizi in proroga non (avrebbero potuto)...prescindere da una nuova pattuizione rispetto agli atti negoziali attualmente vigenti”*, in ragione dell'eccessivo aumento dei costi di gestione rispetto a quanto originariamente pattuito;

- di aver ricevuto nel corso degli anni la liquidazione solo di una minima parte della revisione dei prezzi cui aveva diritto;

- di aver invano diffidato l'Amministrazione ad attivare l'istruttoria propedeutica al pagamento degli arretrati spettantile, pari ad € 438.048,77, vedendo, alla fine, definitivamente respinta la propria domanda con nota del 2 aprile 2019, in cui il Comune di (...) aveva risposto di aver *“regolarmente liquidato il canone revisionato dal 2013 in poi, non subendo variazione esclusivamente in regime di ordinanza sindacale (negli ultimi 10 mesi di affidamento)”;*

- di aver impugnato il diniego dinanzi al T.a.r. per la Puglia, Sezione staccata di Lecce, che ha, però, dichiarato in parte inammissibile il ricorso e per il resto lo ha

respinto;

10. Con il primo motivo, dopo aver preliminarmente precisato che la controversia in esame atteneva al *quantum* della revisione e, dunque, all'accertamento della corretta liquidazione di quanto dovuto a titolo di revisione prezzi per le annualità dal 2013 al 2017 e non all'*an* della spettanza del diritto, comunque riconosciutele almeno in parte, l'odierna appellante ha lamentato l'erroneità della tesi accolta dal T.a.r. nella sentenza impugnata, secondo la quale il servizio svolto nel periodo 1° luglio 2013 – 31 ottobre 2017 avrebbe trovato il suo fondamento nella serie delle ordinanze contingibili e urgenti emesse dal Sindaco del Comune di (...) nel corso degli anni, con conseguente collocazione del rapporto tra le parti al di fuori della materia della revisione prezzi. La originaria ricorrente ha sostenuto, al riguardo, che, sulla base delle ordinanze sindacali via via adottate dal Comune proprio per far fronte all'esigenza di assicurare la continuità della raccolta dei rifiuti, il rapporto contrattuale di cui al contratto del 2012 fosse, invece, proseguito agli stessi patti e condizioni, attraverso il modello della proroga contrattuale, in cui la piena validità anche delle clausole revisionali degli "*atti negoziali vigenti*" sarebbe stata confermata dal riferimento delle ordinanze sindacali al "*canone mensile revisionato*" (con conseguente assoggettamento della domanda di corresponsione degli arretrati alla prescrizione quinquennale e non al termine di impugnazione del diniego entro 60 giorni)

11. Con il secondo motivo l'appellante ha, poi, riproposto le doglianze relative al difetto di partecipazione al procedimento e all'istruttoria e alla pretesa inesattezza dell'indice FOI utilizzato per la revisione prezzi per il primo semestre dell'anno 2013, pure indicato nella relazione del suo consulente, affermando che l'Amministrazione avrebbe dovuto comunque svolgere una autonoma valutazione sul punto, tenendo conto delle variazioni del costo della manodopera come determinate dalle tabelle ministeriali e dai rinnovi contrattuali.

12. Con il terzo motivo l'appellante ha, infine, riproposto dinanzi al Consiglio di

Stato le domande già formulate nell'originario ricorso, deducendo, in particolare, che in base ai PEF del 2013 e degli anni successivi, per la determinazione dell'aumento del costo del personale, si sarebbe dovuto far riferimento ai parametri previsti dalle tabelle FISE, costituendo la proroga del contratto per un così lungo tempo attraverso le ordinanze sindacali già di per sé una circostanza eccezionale, legittimante la revisione. A ciò si sarebbe aggiunta l'ulteriore *“circostanza eccezionale”* rappresentata dal sopraggiungere nel 2016 del *“rinnovo del CCNL di categoria, che aveva comportato un aumento del costo unitario della manodopera e il passaggio dell'orario di lavoro a tempo pieno da 36 a 38 ore”*. Alla luce di tali elementi l'appellante ha sostenuto che *“le tesi comunali di applicare solo l'indice FOI e di tenere <<bloccata>> la revisione per tutti gli anni successivi al secondo (risultassero)...manifestamente irragionevoli, arbitrarie e illegittime”*, con conseguente suo diritto *“al riconoscimento di un importo pari ad € 438.048,77, oltre IVA a titolo di arretrati per revisione prezzi relativa agli anni dal 2013 al 2017”*, o in via subordinata alla somma di € 118.003,71 oltre IVA e, in ogni caso, oltre interessi di mora come per legge.

13. Tali censure non sono fondate e devono essere respinte per le ragioni di seguito illustrate.

14. Come la Sezione ha avuto più volte occasione di affermare (cfr. Cons. Stato Sez. IV 15 aprile 2024 n. 3404, 28 giugno 2024 n. 5733 e 22 maggio 2023 n. 5053), nel caso di ordinanze contingibili e urgenti che abbiano disposto *“la prosecuzione”* del servizio di raccolta dei rifiuti *“agli stessi patti e condizioni di cui al precedente contratto”* per distinguere, ai fini dell'applicabilità dell'istituto della revisione prezzi, tra semplice proroga e vero e proprio rinnovo contrattuale è sempre necessaria un'opera di interpretazione dei provvedimenti stessi, volta a verificare la sussistenza nella specie di un unico rapporto contrattuale prorogato ovvero di distinti ed autonomi rapporti, a prescindere dalla forma dell'atto che ha imposto la prosecuzione del servizio.

15. Deve osservarsi che nella fattispecie oggetto di causa, nelle more della

predisposizione e dell'espletamento della nuova gara unica d'Ambito, al fine di non interrompere i servizi ritenuti essenziali a tutela della salute pubblica e dell'ambiente, si sono succedute dal 2013 al 2017 numerose ordinanze (n. 7 del 28 giugno 2013, n. 24 del 24 dicembre 2013, n. 60 del 27 giugno 2014, n. 73 del 30 dicembre 2014, n. 10 del 30 giugno 2015, n. 22 del 30 dicembre 2015, n. 5 del 30 giugno 2016, n. 13 del 29 settembre 2016, n. 16 del 28 dicembre 2016, n. 5 del 31 marzo 2017, n. 8 del 29 giugno 2017 e n. 14 del 29 settembre 2017).

16. Tali provvedimenti appaiono di volta in volta o essere state seguiti da un apposito contratto con cui è stato fissato il corrispettivo (cfr. contratti del 31 dicembre 2013 e del 28 novembre 2014) o aver provveduto - pure in presenza di un generico rinvio *“agli stessi patti e condizioni previste dagli atti negoziali ad oggi vigenti”* - a fissare essi stessi direttamente il *“canone mensile revisionato”* o il corrispettivo complessivo dovuto per il servizio, rendendo così tale elemento essenziale del rapporto oggetto di una specifica (nuova) pattuizione tra le parti o comunque di una distinta previsione.

17. La suddetta circostanza, emergente dalla documentazione di causa, risulta, in verità, in grado di interrompere il nesso di continuità del rapporto rispetto al contratto del 2012 e, corrispondendo ad un dato chiaramente frutto di rinegoziazione e del raggiungimento di un rinnovato accordo tra le parti, non può che superare le precedenti pattuizioni (come, evidente, ad esempio, nel caso dell'ordinanza n. 73 del 30 dicembre 2014 che, anche a seguito del contratto stipulato il 28 novembre 2014, che reca l'indicazione del corrispettivo annuale di € 1.420.002,00, stabilisce un aumento del canone mensile – definito *“canone mensile revisionato”*, quantificato in € 242.943,28 oltre IVA- rispetto alla precedente ordinanza sindacale n. 60 del 27 giugno 2014, che indicava il corrispettivo dovuto mensilmente in € 236.667,00).

18. Dalle argomentazioni che precedono derivano l'impossibilità di riconoscere in favore dell'originaria ricorrente la spettanza di importi a titolo di revisione prezzi

ulteriori rispetto a quanto regolarmente già versate per il servizio di raccolta rifiuti svolto negli anni 2013-2017 e, dunque, l'infondatezza del primo motivo di appello, che deve essere respinto. Va altresì aggiunto che la modalità *extra ordinem*, propria delle ordinanze contigibili e urgenti, per un verso, nel caso di specie giustifica l'affidamento (purché con i limiti derivanti dal doveroso rispetto delle regole e nel quadro dei principi che la Sezione ha già avuto modo di individuare) ma, per altro verso, è fonte autonoma di obbligazioni e conseguentemente non se ne può invocare una applicazione combinata col contratto definitivamente scaduto.

19. Parimenti non meritevoli di condivisione sono il secondo ed il terzo motivo, relativi alla erroneità della sentenza impugnata nella quale il T.a.r. non avrebbe adeguatamente valorizzato né la mancata partecipazione dell'appellante al procedimento di individuazione delle somme spettanti a titolo di revisione prezzi, né tantomeno le sue doglianze sui criteri utilizzati per la quantificazione dei relativi importi. Come emergente dagli atti e come precisato dall'Amministrazione comunale, l'A.T.I. gestore del servizio, di anno in anno, a seguito della presentazione del Piano economico finanziario, ha, in verità sempre avuto modo di interloquire con il Comune, prendendo parte all'istruttoria e non contestando mai gli importi liquidati in base alle specifiche delibere del Consiglio comunale, contenenti l'indicazione del canone gestionale aumentato anche delle somme revisionali. Inoltre, nel determinare le somme dovute per i singoli periodi di svolgimento del servizio, l'Amministrazione risulta aver correttamente applicato i criteri previsti, facendo un accorto uso della propria discrezionalità tecnica senza incorrere in evidenti errori o palesi incongruenze.

20. A ciò deve aggiungersi il principio per cui *“in sede di revisione prezzi, l'indice ISTAT segna la soglia massima della revisione, fatte salve eventuali circostanze eccezionali e specifiche — che devono essere provate dall'impresa — che possano determinare un discostamento dai criteri oggettivi seguiti in sede di revisione del prezzo lasciando spazio alla discrezionalità*

amministrativa; tra esse non rientra l'applicazione di un nuovo Contratto Collettivo Nazionale del Lavoro (CCNL) idoneo a determinare aumenti di costo dei dipendenti e degli oneri previdenziali, in quanto l'introduzione di un nuovo CCNL non costituisce una circostanza eccezionale” (Cons. Stato, Sez. III, 10 luglio 2024, n. 6140). Né alcun altro fatto idoneo a costituire “circostanza eccezionali” ai fini dell’applicazione della disciplina della revisione prezzi è stata dimostrata dalla originaria ricorrente, con conseguente validità, anche nel caso in esame, della regola generale secondo la quale “la Pubblica Amministrazione deve attenersi all’indice ISTAT, affinché le operazioni di revisione del prezzo siano conformi a criteri oggettivi anche quanto alla soglia massima, al fine di scongiurare squilibri finanziari nel bilancio, alla stregua della riconosciuta ratio dell’istituto della revisione prezzi, volta a tutelare la prosecuzione e la qualità della prestazione ma, prima ancora, diretta a tutelare l’esigenza della Pubblica Amministrazione di non sconvolgere il proprio quadro finanziario” (Cons. Stato, Sez. III, 5 novembre 2018, n.6237).

21. In conclusione l’appello deve essere integralmente respinto, con riconoscimento dell’infondatezza di tutte le domande, anche risarcitorie, riproposte dall’appellante.

22. Le spese del grado di appello seguono la soccombenza e si liquidano come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna la società appellante alla rifusione in favore del Comune di (...) delle spese del grado di appello, liquidate in € 8.000,00 oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 15 maggio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Neri, Presidente

Michele Conforti, Consigliere

Luca Monteferrante, Consigliere

Luigi Furno, Consigliere

Ofelia Fratamico, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Ofelia Fratamico

IL PRESIDENTE

Vincenzo Neri

IL SEGRETARIO