

Pubblicato il 17/05/2024

N. [00384/2024](#) REG.PROV.COLL.

N. [00700/2023](#) REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna**

**(Sezione Seconda)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 700 del 2023, proposto da:  
De Vizia Transfer S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore,  
rappresentata e difesa dagli avvocati Gennaro Macri e Matilde Mura, con domicilio  
digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

Comune di Quartu Sant'Elena, in persona del legale rappresentante pro tempore,  
rappresentato e difeso dall'avvocato Mauro Barberio, con domicilio digitale come  
da PEC da Registri di Giustizia;

***per l'annullamento:***

- della nota del Responsabile del Settore Ambiente, Protezione Civile e Transizione  
Ecologica del Comune di Quartu Sant'Elena prot. n°55168 del 6 luglio 2023, con la  
quale è stata respinta la richiesta della società De Vizia Transfer di calcolare la  
revisione prezzi del contratto d'appalto del 27 aprile 2021 sulla base del c.d. indice

FOI, nonché di ogni altro atto presupposto, consequenziale o, comunque, connesso e segnatamente:

- della nota del Responsabile del medesimo Settore Ambiente prot. n°58453 del 17 luglio 2023, con la quale è stato ribadito la non accoglibilità della richiesta della società De Vizia Transfer di calcolare il compenso revisionale del contratto di cui sopra applicando l'indice FOI;

- della nota dello stesso Responsabile del Settore Ambiente prot. n°66524 del 17 agosto 2023, con la quale è stato confermato il diniego a quantificare la revisione prezzi applicando l'indice FOI;

- della determinazione dello stesso Responsabile del Settore Ambiente n°1451 del 5 ottobre 2023, contenente il calcolo della revisione prezzi sulla base di un criterio diverso dall'indice FOI;

nonché per l'accertamento:

- del diritto della De Vizia Transfer s.p.a. ad ottenere, previa istruttoria da parte del Comune di Quartu Sant'Elena, la revisione del corrispettivo del contratto d'appalto del 27 aprile 2021 sulla base del c.d. indice FOI;

nonché per la condanna:

- del medesimo Comune di Quartu Sant'Elena a procedere alla esatta quantificazione dell'importo revisionale dovuto in applicazione dell'indice FOI ed al pagamento, in favore della stessa De Vizia Transfer s.p.a., della somma dovuta a tale titolo, oltre interessi moratori dalla data della domanda di revisione dei prezzi.

Visti il ricorso e i relativi allegati.

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Quartu Sant'Elena.

Visti tutti gli atti della causa.

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 24 aprile 2024 il dott. Antonio Plaisant e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale.

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

A seguito di procedura a evidenza pubblica, in data 27 aprile 2021 De Vizia Transfer S.p.A. (da qui in poi soltanto “De Vizia”), odierna ricorrente, ha stipulato con il Comune di Quartu Sant'Elena un contratto d'appalto per lo svolgimento dei “*servizi di raccolta e trasporto e conferimento rifiuti solidi urbani e assimilati, dei servizi di igiene urbana e complementari*”.

Il contratto aveva una durata di sette anni e un corrispettivo globale, comprensivo di IVA e oneri di sicurezza, pari a euro 78.066.336,38, pari a euro 11.152.333,76 per ciascun anno di riferimento ed euro 929.361,15 per ciascun mese di riferimento.

L'art. 27 del capitolato speciale di gara, intitolato “*Revisione dei prezzi*” e richiamato dall'art. 24 del contratto, stabiliva testualmente che “*il corrispettivo contrattuale resta fisso ed invariabile per tutta la durata del contratto salvo quanto previsto dai commi successivi. Il corrispettivo dovrà essere soggetto a revisione ai sensi dell'art. 106 del D.Lgs. 50/2016 e ss.mm.ii a partire dal secondo anno contrattuale, oppure dal secondo anno dalla data di avvio del servizio. La revisione del corrispettivo è operata applicando il 100% dell'indice di variazione dei prezzi per le famiglie di operai e di impiegati ('indice FOI' generico, senza tabacchi), pubblicato dall'ISTAT. L'indice FOI utilizzato è quello medio annuo riferito all'anno precedente a quello in cui viene determinata la revisione del canone*”.

Su tale presupposto, in data 4 agosto 2022 De Vizia ha chiesto la revisione del corrispettivo contrattuale sulla base dell'indice FOI.

Con nota dirigenziale 30 giugno 2023 il Comune di Quartu Sant'Elena le ha chiesto “*di riformulare l'istanza di revisione prezzi con riferimento ai valori medi dell'indice FOI calcolato sino al 31/12/2022*” e, a riscontro, in data 3 luglio 2023 De Vizia gli ha trasmesso il prospetto riepilogativo del calcolo della revisione del corrispettivo contrattuale effettuata in base all'indice FOI, pari a 7,90%, chiedendo, pertanto, un

incremento del canone annuale pari a euro 800.940,33 (canone annuale di base = euro 10.138.485,24; 7,90% di tale somma = 800.940,33), giungendo a quantificare il nuovo canone netto annuale in euro 10.939.425,57 (10.138.485,24 + 800.940,33).

Tuttavia con successiva nota del 3 luglio 2023 lo stesso Comune ha comunicato a De Vizia che *“la mera applicazione dell'indice FOI al canone non è elemento sufficiente a giustificare l'approvazione di una perizia di variante”, per cui “ai fini di poter condurre l'istruttoria della variante.... si rende necessaria la produzione di una dettagliata relazione che specifichi gli incrementi dei costi delle voci che compongono il piano finanziario”*.

A ciò hanno fatto seguito note endoprocedimentali con cui, rispettivamente, De Vizia ha continuato a sostenere che la revisione del prezzo debba essere quantificata applicando l'indice FOI indistintamente a tutte le voci di costo contrattuale, mentre il Comune di Quartu Sant'Elena ha insistito sul fatto che detto indice debba essere applicato alle sole voci che abbiano subito delle dimostrate variazioni di costo.

Con determinazione dirigenziale 5 ottobre 2023, n. 1451/2023, il Comune di Quartu Sant'Elena ha, infine, calcolato il compenso revisionale richiesto applicando l'indice FOI soltanto ad alcune voci di costo contrattuali.

A tal fine il Comune ha innanzitutto premesso che *“Nell'esame del calcolo revisionale occorre tener conto che, a mente del precitato articolo, è sì possibile modificare la controprestazione economica a condizione che non si alteri la natura generale del contratto e che la parte interessata dimostri l'ammontare dello scostamento dei costi previsti nella gara al fine di rispettare il principio generale della invariabilità del prezzo d'appalto. Dovendo garantire l'equilibrio economico e finanziario si deve precisare che il calcolo revisionale deve tener conto della variazione dei costi a decorrere dalla firma del contratto, considerando perciò anche le variazioni intervenute nell'esercizio del primo anno ai fini della determinazione della base di calcolo della revisione prezzi del 2022. Inoltre si deve tener conto della prima istanza così come riformulata a seguito della richiesta del RUP con nota prot. 53526 del 30/06/2023”*. Inoltre lo stesso Comune ha chiarito

che “*La base di calcolo per determinare la variazione del prezzo del 2022 è influenzata anche dalla variazione dei prezzi che si sono avuti nel 2021E*”.

Fatte queste premesse, il Comune è partito dall'individuazione della revisione dei prezzi riferibile all'anno 2021 e, a tal fine, ha calcolato l'importo risultante dalla somma di tutte le voci di costo che hanno concretamente subito incrementi nell'anno 2021 in euro 1.672.383,33, sulla quale ha applicato l'indice di variazione FOI per l'anno 2021, pari al 2,4625%, quantificando l'importo della revisione prezzi per l'anno 2021 in euro 27.454,96.

Il Comune ha, poi, sommato quest'ultimo importo di euro 27.454,96 (importo della revisione prezzi riferibile all'anno 2021) all'incremento prezzi materialmente subito dalle voci di costo considerate nello stesso anno 2021, pari a euro 1.672.383,33 (vedi *supra*), giungendo a individuare, quale base di calcolo della revisione prezzi spettante a fine anno 2022, la somma di euro 1.699.838,29.

Infine su quest'ultima cifra ha applicato l'indice FOI per il 2022, pari al 7.99%, individuando, quale importo spettante all'appaltatore a titolo di revisione prezzi a fine anno 2022, la somma di euro 135.817,08 (euro 134.761,75 al netto degli oneri di sicurezza).

Lo stesso Comune ha precisato che nel determinare la base di calcolo della revisione aveva tenuto conto soltanto delle seguenti voci: gestione dei mezzi (euro 880.382,38), forniture annuali (euro 412.778,63), spese generali (euro 165.887,88), oneri per la sicurezza del personale (euro 127.500,66), utile d'impresa (euro 85.833,78), mentre non aveva tenuto conto delle seguenti voci, in quanto non concretamente interessate da incrementi significativi: personale (euro 6.935.576,11), ammortamento mezzi (euro 1.069.897,92) e forniture ammortizzate (euro 660.110,36).

In altre parole il Comune ha respinto la richiesta della ricorrente di applicare l'indice FOI indistintamente a tutte le voci di costo contrattuale, evidenziando che

l'applicazione dell'indice FOI all'intero importo del canone comporterebbe *“un indebito riconoscimento in violazione dei rigidi principi di contabilità pubblica e del principio dell'invariabilità del prezzo contrattuale”, nonché “un indebito arricchimento dell'appaltatore e un danno per la pubblica amministrazione”*.

Con il ricorso in esame la ricorrente ha chiesto l'annullamento di tale decisione e la condanna del Comune, previa quantificazione dell'importo revisionale mediante applicazione dell'indice FOI, al pagamento della relativa somma, con gli interessi moratori dalla data della richiesta.

Si è costituito in giudizio il Comune di Quartu Sant'Elena, opponendosi all'accoglimento del ricorso.

Alla camera di consiglio del 25 ottobre 2023, fissata per l'esame dell'istanza cautelare proposta in ricorso, l'esame della controversia è stato rinviato al merito.

Dopo lo scambio di ulteriori memorie difensive, all'udienza pubblica del 24 aprile 2024 la causa è stata trattenuta in decisione nel merito.

## DIRITTO

Con i due motivi dedotti, esaminabili congiuntamente, parte ricorrente sostiene quanto segue.

L'art. 106 del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, applicabile alla fattispecie *ratione temporis*, prevede la possibilità di inserire nei contratti di appalto clausole *“chiare, precise e inequivocabili”*, che indichino *“la portata e la natura di eventuali modifiche, nonché le condizioni alle quali esse possono essere impiegate, facendo riferimento alle variazioni dei prezzi e dei costi standard, ove definiti”*.

Nel caso specifico l'art. 24 del contratto di appalto richiama espressamente l'art. 27 del capitolato speciale di gara, il quale statuisce che *“Il corrispettivo dovrà essere soggetto a revisione ai sensi dell'art. 106 del D.Lgs. 50/2016 e ss.mm.ii a partire dal secondo anno contrattuale, oppure dal secondo anno dalla data di avvio del servizio”* e che *“La revisione del corrispettivo è operata applicando il 100% dell'indice di variazione dei prezzi per le famiglie di*

*operai e di impiegati (indice FOI generico, senza tabacchi), pubblicato dall'ISTAT. L'indice FOI utilizzato è quello medio annuo riferito all'anno precedente a quello in cui viene determinata la revisione del canone”.*

Secondo parte ricorrente, quindi, tale disciplina contrattuale, avendo individuato l'indice FOI quale meccanismo di revisione senza alcuna limitazione o precisazione, imporrebbe di applicare l'indice stesso indistintamente e automaticamente all'intero compenso dell'appaltatore, conformemente al riferimento normativo al “100% dell'indice di variazione” leggibile nel presupposto art. 106 del d.gs. n. 50/2016.

Sarebbe, quindi, illegittima la decisione del Comune di Quartu Sant'Elena di applicarlo, invece, alle sole voci di costo effettivamente interessate da incrementi nel biennio 2021-2022,

Né coglierebbe nel segno il riferimento operato dallo stesso Comune al principio dell'invariabilità del prezzo, essendo lo stesso art. 106, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 50/2016 a consentire l'adeguamento del corrispettivo -purché sulla scorta di una clausola contrattuale chiara, precisa ed inequivocabile, come quella ora in esame- *“alle variazioni dei prezzi e dei costi standard, ove definiti”*, cioè a criteri oggettivi e automatici. Tanto è vero che, a sua volta, l'appaltatore dovrebbe in ogni caso “accontentarsi” dell'aumento derivante dall'applicazione dell'Indice FOI, senza poter rivendicare un compenso revisionale allo stesso superiore.

Sarebbe, dunque, erroneo l'assunto leggibile nella motivazione dell'atto impugnato, secondo cui, in base a quanto previsto dall'art. 106, *“è possibile modificare la controprestazione economica a condizione che la parte interessata dimostri l'ammontare dello scostamento dei costi previsti nella gara, al fine di rispettare il principio generale di invariabilità del prezzo d'appalto”*, in quanto detta norma contemplerebbe una disciplina di tenore esattamente opposto.

Sostiene, poi, la ricorrente che la scelta dell'Amministrazione resistente di applicare l'indice FOI alle sole voci di costo effettivamente aumentate sia intrinsecamente

contraddittoria nella parte in cui pretende di applicare un criterio di revisione oggettivo, quale appunto l'indice FOI, a voci di incremento considerate mutevoli e differenti, a quel punto prescindendo inopinatamente dall'effettiva misura dell'aumento subito da ciascuna di esse.

L'impostazione proposta in ricorso troverebbe, poi, conferma nella giurisprudenza formatasi nella vigenza del precedente art. 115 del d.lgs. n°163 del 2006, il cui contenuto è stato puntualmente riprodotto dall'art. 27 del Capitolato speciale di gara oggi in discussione, secondo cui *“deve essere assunto nella misura intera e non deve essere soggetto a decurtazioni senza che possa essere riconosciuto all'amministrazione una sorta di potere discrezionale di riduzione dell'indice in commento”* (così TAR Campania 30 gennaio 2023, n. 684 e 16 giugno 2022, n. 4095).

Tale prospettazione è infondata.

Come si è dianzi esposto, la tesi della ricorrente si incentra sul tenore testuale dell'art. 106 del d.lgs. n. 50/2016, che nel consentire, quale metodo di revisione, l'utilizzo di un criterio oggettivo e standardizzato previsto da una specifica clausola del singolo rapporto di appalto -in questo caso l'art. 27 del capitolato speciale, che richiama l'indice FOI- imporrebbe di applicare detto indice indistintamente a tutte le voci di costo.

Ma questa tesi “prova troppo”, postulando un salto logico rispetto a quanto emerge da una lettura interpretativa corretta della disciplina sopra richiamata.

Quest'ultima, semplicemente, indirizza le stazioni appaltanti verso la previsione di un criterio contrattuale oggettivo per il calcolo della revisione prezzi -come, nel caso concreto, l'indice FOI- così da ridurre l'incertezza sugli sviluppi del sinallagma in corso d'opera, ma non postula affatto che tale criterio di revisione oggettivo debba essere applicato sempre e automaticamente all'intero corrispettivo contrattuale e, dunque, anche a voci di costo che non abbiano, per ipotesi, subito alcun incremento. In altre parole, una cosa è l'individuazione di un criterio oggettivo per effettuare la

revisione, nel caso specifico l'indice FOI, altra cosa è ritenere che tale indice debba essere applicato sempre e automaticamente, a prescindere da qualunque verifica in ordine al fatto che la voce di interessata costo abbia subito un qualsivoglia incremento.

Che sia questa l'interpretazione corretta della clausola contrattuale lo dimostra, sotto il profilo pratico, l'andamento della principale voce di costo che più caratterizza l'appalto ora in esame, cioè il costo della manodopera, il quale -come evidenziato dalla difesa di parte resistente, senza incontrare smentita in fatto della controparte- *“copre, da sola, il 65,47% del totale del corrispettivo dell'appalto”*, ove, allora, *“l'acritica applicazione della percentuale di variazione dell'indice FOI (pari al 7,90%), a fronte di una variazione effettiva del costo della manodopera in misura percentuale pari allo 0,295, determinerebbe un marcato, indebito e, quindi, ingiustificato arricchimento (per diverse centinaia di migliaia di euro) a favore dell'appaltatore”* (così la prima memoria di parte resistente, che rinvia al doc. 8 dalla stessa prodotto).

Tanto è vero che il criterio di revisione indicato dalla ricorrente comporterebbe, nel complesso, l'applicazione di un importo revisionale di circa 800.000 euro all'anno, *ictu oculi* eccessivo rispetto a un corrispettivo annuale di base pari a euro 11.000.000 circa e a fronte del ben inferiore importo revisionale quantificato dalla stazione appaltante in euro 130.000 circa.

È, dunque, doveroso adottare un'interpretazione della clausola contrattuale che scongiuri un simile risultato, capace sostanzialmente di stravolgere “la natura generale del contratto”, in chiara violazione proprio di quell'art. 106 invocato dalla ricorrente, che detto stravolgimento vieta testualmente.

Difatti postulare un'applicazione automaticamente globale dell'indice di rivalutazione FOI significa sostanzialmente trasformare il contratto da appalto suscettibile di revisione ad appalto dal corrispettivo indicizzato, con evidente

stravolgimento sostanziale del sinallagma e degli stessi fondamentali principi di predeterminazione e controllo della spesa pubblica.

Né a questa impostazione osta il riferimento, sempre leggibile all'art. 106 del d.lgs. n. 50/2016, al 100% dell'indice FOI, giacché tale assunto normativo deve essere correttamente inteso che non sono consentite quantificazioni dell'importo revisionale inferiori a quanto risultante dall'applicazione dell'indice FOI, fermo restando, però, che la base di calcolo sulla quale il predetto indice dovrà operare dovrà essere individuata alla luce della verifica in concreto sopra descritta. Non si tratta, dunque, di applicare un indice revisionale differente da quello predeterminato dal FOI, ma soltanto di verificare preliminarmente, quale presupposto necessario dell'operazione di revisione, che la singola voce di costo abbia subito un incremento quanto meno degno di nota, il che porterà ad applicarle per intero la percentuale revisionale FOI.

Deve, quindi, concludersi che il Comune ha correttamente calcolato l'importo revisionale nella cifra di euro 135.817,08 dopo avere escluso dalla base di calcolo le voci di costo che non avevano subito alcun incremento (quanto meno significativo), aspetto, quest'ultimo, peraltro neppure contestato in fatto dall'impresa appaltatrice. Pertanto il ricorso deve essere respinto, pur sussistendo giusti motivi per disporre l'integrale compensazione tra le parti delle spese di lite, vista l'obiettiva complessità della questione giuridica implicata.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando, respinge il ricorso in epigrafe proposto.

Compensa tra le parti le spese del giudizio.

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

Così deciso in Cagliari nella camera di consiglio del giorno 24 aprile 2024 con l'intervento dei magistrati:

Antonio Plaisant, Presidente, Estensore

Oscar Marongiu, Consigliere

Jessica Bonetto, Consigliere

**IL PRESIDENTE, ESTENSORE**  
**Antonio Plaisant**

IL SEGRETARIO