

# Revisione del prezzo e posizione giuridica soggettiva di interesse legittimo; giurisdizione amministrativa.

di Vittoria Chiacchio

Data di pubblicazione: 16-10-2024

*Il Consiglio di Stato ribadisce la propria giurisdizione in fattispecie avente ad oggetto una istanza presentata da un operatore economico alla Stazione appaltante e finalizzata alla richiesta di revisione prezzi. Tanto poiché la situazione giuridica soggettiva posta a base della domanda ha natura di interesse legittimo e non già di diritto soggettivo.*

Pubblicato il 06/09/2024

**N. 16164/2024 REG.PROV.COLL.**

**N. 00504/2021 REG.RIC.**

**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio**

**(Sezione Seconda Bis)**

ha pronunciato la presente

## **SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 504 del 2021, proposto da ROSSI BUS S.P.A., in persona del legale rappresentante p.t., con domicilio digitale presso gli indirizzi di posta elettronica certificata, come risultanti dai registri di giustizia, degli avvocati Faustino De Gregorio e Renato Conti che la rappresentano e difendono nel presente giudizio

***contro***

COMUNE DI CERVETERI, in persona del Sindaco p.t., con domicilio digitale, come risultante dai registri di giustizia, dell'avv. Valerio Morini che lo rappresenta e difende nel presente giudizio

***per l'annullamento***

della nota prot. 2020/0051322/GEN/ dell'11/11/2020, con cui il Comune di Cerveteri ha confermato il diniego di revisione del canone contrattuale,

per l'accertamento

del diritto della ricorrente, nella qualità di capogruppo mandataria dell'Associazione Temporanea di Imprese con la Schiaffini Travel s.r.l., Ater s.r.l. e Calabresi s.r.l., alla rivalutazione del corrispettivo del servizio di trasporto pubblico locale nel territorio del Comune di Cerveteri

e, ai sensi degli artt. 2 l. n. 241/90 e 31 c.p.a., dell'obbligo dell'ente locale di provvedere sulla domanda di adeguamento del corrispettivo ripetutamente formulata dalla ricorrente.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Cerveteri;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 3 luglio 2024 il dott. Michelangelo Francavilla;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

Con ricorso notificato il 05/01/21 e depositato il 15/01/21 la Rossi Bus s.p.a. ha agito per l'annullamento della nota prot. 2020/0051322/GEN/ dell'11/11/2020, con cui il Comune di Cerveteri ha confermato il diniego di revisione del canone contrattuale, per l'accertamento del diritto della ricorrente, nella qualità di capogruppo mandataria dell'Associazione Temporanea di Imprese con la Schiaffini Travel s.r.l., Ater s.r.l. e Calabresi s.r.l., alla rivalutazione del corrispettivo del servizio di trasporto pubblico locale nel territorio del Comune di Cerveteri e, ai sensi degli artt. 2 l. n. 241/90 e 31 c.p.a., dell'obbligo dell'ente locale di provvedere sulla domanda di adeguamento del corrispettivo più volte formulata dalla ricorrente.

Il Comune di Cerveteri, costituitosi in giudizio con comparsa depositata il 05/02/21, ha concluso per l'inammissibilità e l'infondatezza del gravame.

Alla pubblica udienza del 03/07/24 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

## DIRITTO

Il ricorso è inammissibile.

La Rossi Bus s.p.a. agisce per l'annullamento della nota prot. 2020/0051322/GEN/ dell'11/11/2020, con cui il Comune di Cerveteri ha confermato il diniego di revisione del canone contrattuale, per l'accertamento del diritto della ricorrente, nella qualità di capogruppo mandataria dell'Associazione Temporanea di Imprese con la Schiaffini Travel s.r.l., Ater s.r.l. e Calabresi s.r.l., alla rivalutazione del corrispettivo del servizio di trasporto pubblico locale nel territorio del Comune di Cerveteri e, ai sensi degli artt. 2 l. n. 241/90 e 31 c.p.a., dell'obbligo dell'ente locale di provvedere sulla domanda di adeguamento del corrispettivo ripetutamente formulata dalla ricorrente.

La ricorrente espone che:

- in qualità di capofila mandataria di Associazione Temporanea di Imprese con Schiaffini Travel, Calabresi ed Ater, ha ricevuto dal Comune di Cerveteri, mediante contratto di servizio stipulato il 28/12/00 e registrato al numero 1993 di repertorio, l'affidamento del servizio di trasporto pubblico locale nel territorio comunale dal 01/01/01 al 31/12/03, servizio più volte prorogato;
- con determinazione dirigenziale n. 73 del 23/09/10 la percorrenza annua è stata rideterminata in complessivi 654.859,60 chilometri ed il corrispettivo in euro 1.203.678,22;
- vi sono state ulteriori proroghe fino al 2016 senza alcuna modifica o rinegoziazione del corrispettivo;
- sono state presentate una pluralità di istanze di adeguamento del corrispettivo che il Comune di Cerveteri ha sempre respinto.

A fondamento del gravame, la ricorrente richiama gli artt. 6 l. n. 537/93, 44 l. n. 724/94 e 115 d. lgs. n. 163/06 i quali integrerebbero di diritto, ai sensi dell'art. 1339 c.c., le previsioni contrattuali silenti in relazione al profilo dell'adeguamento dei prezzi.

Dagli atti risulta che:

- la gravata nota comunale dell'11/11/2020, nel riscontrare la richiesta della ricorrente acquisita prot. n. 50950 del 09/11/2020, ha confermato un precedente diniego adottato con atto prot. n. 45289 del 07/10/2020;
- vi sono state precedenti istanze di adeguamento del prezzo (21/09/2020, 05/10/2020) esitate con provvedimenti negativi del Comune (prot. n. 44352 del 30/10/2020);
- un'analogha richiesta di adeguamento, acquisita dall'ente locale con prot. n. 29234 del 26/06/17, è stata respinta dal Comune con provvedimento prot. n. 2017/0033537GEN/ del 25/07/17 che, benchè dalla ricorrente conosciuto (come emerge dal riferimento a tale atto presente nella successiva istanza del 21/09/2020), non è stato dalla stessa impugnato;
- tutte le richieste e i provvedimenti in esame hanno ad oggetto l'adeguamento dei prezzi richiesto dalla ricorrente in relazione al periodo 2010 (precisamente, sesto semestre) – 2016.

Il Tribunale ritiene che, come fondatamente eccepito dalla parte resistente (da ciò la superfluità dell'avviso ex art. 73 c.p.a.), la mancata impugnazione del provvedimento di diniego del 25/07/17 renda inammissibile la domanda di annullamento del provvedimento prot. n. prot. 2020/0051322/GEN/ dell'11/11/2020, proposta con il presente giudizio, stante la natura di atto meramente confermativo pacificamente riconoscibile a quest'ultimo (trattandosi di reiterazione dei precedenti dinieghi adottata senza nuova istruttoria o motivazione) il cui annullamento, pertanto, non travolgerebbe il diniego del 25/07/17, di per sé autonomamente ostativo al soddisfacimento della pretesa di parte ricorrente.

A fondamento della statuizione d'inammissibilità il Tribunale rileva che la situazione giuridica soggettiva posta dalla ricorrente a fondamento del gravame ha natura d'interesse legittimo e non già di diritto soggettivo.

Infatti, come ha avuto modo di precisare la giurisprudenza:

- l'istanza con la quale l'impresa richiede il riconoscimento della revisione dei prezzi costituisce l'atto di avvio di un procedimento amministrativo che sfocia in un provvedimento autoritativo, il quale deve essere impugnato nel termine decadenziale di legge (Cons. Stato, Sez. V, 27 novembre 2015 n. 5375, Consiglio di Stato sez. IV, 6 agosto 2014, n. 4207; sez. V, 24 gennaio 2013, n. 465; sez. V, 3 agosto 2012 n. 4444; Corte di Cassazione, SS.UU. 30 ottobre 2014, n. 23067);

- ne consegue che la posizione dell'appaltatore è di interesse legittimo, quanto alla richiesta di effettuare la revisione in base ai risultati dell'istruttoria (Cons. Stato, Sez. V, 22 dicembre 2014, n. 6275 e 24 gennaio 2013 n. 465), in presenza di una facoltà discrezionale riconosciuta alla stazione appaltante (Cass. SS.UU. 31 ottobre 2008, n. 26298), che deve effettuare un bilanciamento tra l'interesse dell'appaltatore alla revisione e l'interesse pubblico connesso sia al risparmio di spesa, sia alla regolare esecuzione del contratto aggiudicato. [...]. Alla stregua di tali considerazioni, la determinazione della revisione prezzi viene effettuata dalla stazione appaltante all'esito di un'istruttoria condotta dai dirigenti responsabili dell'acquisizione di beni e servizi (Consiglio di Stato, sez. III, 9/1/2017, n. 25 cit.) secondo un modello procedimentale volto al compimento di un'attività di preventiva verifica dei presupposti necessari per il riconoscimento del compenso revisionale, che sottende l'esercizio di un potere autoritativo di carattere discrezionale dell'amministrazione nei confronti del privato contraente, potendo quest'ultimo collocarsi su un piano di equiordinazione con l'amministrazione solo con riguardo a questioni involgenti l'entità della pretesa;

- è, pertanto, da escludere che la pretesa vantata dall'appaltatore abbia la consistenza di un diritto soggettivo perfetto suscettibile di accertamento e condanna da parte del giudice amministrativo; infatti, le citate disposizioni prescrivono che la determinazione sia effettuata dalla stazione appaltante all'esito di un'istruttoria condotta dai dirigenti responsabili dell'acquisizione di beni e servizi. Di conseguenza, la posizione del privato contraente si articolerà nella titolarità di un interesse legittimo con riferimento all'an della pretesa ed eventualmente in una situazione di diritto soggettivo con riguardo al quantum, ma solo una volta che sarà intervenuto il riconoscimento della spettanza di un compenso revisionale. Tale costruzione, ormai del tutto ininfluenza ai fini del riparto di giurisdizione, per effetto dell'art. 133,

lett. e), punto 2) cpa, che assoggetta l'intera disciplina della revisione prezzi alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, mantiene inalterata la sua rilevanza con riferimento alle posizioni giuridiche soggettive del contraente dell'amministrazione;

- la qualificazione in termini autoritativi del potere di verifica della sussistenza dei presupposti per il riconoscimento del compenso revisionale, comporta che il privato contraente potrà avvalersi solo dei rimedi e delle forme tipiche di tutela dell'interesse legittimo (Cons. Stato n. 1069/24 e n. 7756/22) rimanendo, pertanto, assoggettato alle relative preclusioni quale quella, di cui si è dato atto in precedenza, derivante dalla natura meramente confermativa dell'atto impugnato nel presente giudizio.

Per questi motivi deve essere dichiarata l'inammissibilità del ricorso.

La peculiarità della questione giuridica oggetto di causa giustifica la compensazione delle spese processuali sostenute dalle parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Bis), definendo il giudizio, così provvede:

- 1) dichiara l'inammissibilità del ricorso;
- 2) dispone la compensazione delle spese processuali sostenute dalle parti.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 3 luglio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Pietro Morabito, Presidente

Michelangelo Francavilla, Consigliere, Estensore

Giuseppe Licheri, Referendario

## **Guida alla lettura**

Con la sentenza epigrafata, la Sezione II-*bis* del Consiglio di Stato si è pronunciata sul **riparto di giurisdizione in tema di istanza volta alla revisione prezzi**.

La pronuncia, richiamando noti e consolidati principi giurisprudenziali, ribadisce come in materia di revisione prezzi l'organo dotato di giurisdizione sia unicamente quello amministrativo.

Tanto in ragione:

a- della **natura dell'istanza con la quale l'impresa richiede il riconoscimento della revisione dei prezzi** che non può essere qualificata se non quale **atto di avvio di un procedimento amministrativo che sfocia in un provvedimento autoritativo**, il quale, a sua volta, deve essere impugnato nel termine decadenziale di legge;

b- della **natura della posizione dell'appaltatore**, per come derivante dalla previsione di cui alla lett. a), consistente in un interesse legittimo in merito alla richiesta indirizzata alla Stazione appaltante di effettuare la revisione in base ai risultati dell'istruttoria. La P.A., a sua volta, gode di una facoltà nel valutare la richiesta del privato. Essa, difatti, dovrà effettuare un bilanciamento tra l'interesse dell'appaltatore alla revisione e l'interesse pubblico, connesso sia al risparmio di spesa sia alla regolare esecuzione del contratto aggiudicato.

c- della conseguente **esclusione della qualificazione in termini di diritto soggettivo perfetto** della **pretesa vantata dall'appaltatore**, *ex adverso* suscettibile di accertamento e condanna da parte del giudice amministrativo. La posizione di diritto soggettivo potrebbe, di contro, sorgere solo in un secondo momento in relazione al *quantum*, tenendo comunque ben presente la portata dell'art. 133, lett. e), punto 2) c.p.a..

Ribaditi tali principi, la pronuncia in parola dichiara l'inammissibilità del ricorso per non aver la ricorrente impugnato precedenti atti di diniego notificati dalla Stazione appaltante, dei quali quello odiernamente impugnato è atto meramente confermativo, privo di una autonoma istruttoria e successiva motivazione. Per l'effetto, l'impugnato annullamento non travolgerebbe i precedenti di per sé autonomamente ostativi al soddisfacimento della pretesa di parte ricorrente.