

Publicato il 26/01/2022

N. 00181/2022 REG.PROV.COLL.  
N. 00798/2020 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 Lombardia

(Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 798 del 2020, proposto da Econord S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Cristina Belvisi e Massimiliano Ferrati, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

Comune di Cadorago, in persona del Sindaco in carica *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Alberto Fossati e Fabio Romanenghi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico in Milano, Corso di Porta Vittoria 28;

*per l'annullamento:*

- dell'atto del Comune di Cadorago (CO) in data 23.3.2020, prot. n. 4062/cd, a firma dell'Assessore all'Ecologia e del Responsabile del Settore, ricevuto a mezzo p.e.c. in pari data, avente a oggetto "*Servizio di Igiene Urbana in forma associata dei Comuni di Bregnano, Cadorago, Cassina Rizzardi, Fino Mornasco, Lomazzo e Vertemate con Minoprio – raccolta trasporto e smaltimento di rifiuti solidi*

*urbani, pulizia strade comunali e gestione del centro di raccolta. Vs. nota in data 04.02.2020 ricevuta il 10.02.2020 – Diffida”;*

- di ogni altro atto e/o provvedimento ad essa connesso, conseguente, prodromico, preordinato o presupposto, fra cui in particolare, “ove occorrer possa”:

- dell’atto comunale in data 4.2.2020, prot. 2014, ricevuto il 10.2.2020;

- della nota comunale in data 10.12.2019, prot. 18130.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 ottobre 2021 il dott. Oscar Marongiu e trattenuta la causa in decisione sulla base degli atti, come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1. La società Econord S.p.A., operante nel settore ambientale del trattamento e smaltimento di rifiuti solidi urbani e dei servizi di igiene, ha partecipato, risultando aggiudicataria, alla procedura ad evidenza pubblica svolta tra il 2016 e il 2017 dalla Stazione Unica Appaltante della Provincia di Como, su incarico dei Comuni di Bregnano, Cadorago, Cassina Rizzardi, Fino Mornasco, Lomazzo e Vertemate con Minoprio - associatisi ai sensi dell’art. 33, comma 3-*bis*, del d.lgs. n. 163/2006, vigente *ratione temporis* - per l’affidamento, in base al criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa di cui all’art. 83, comma 2, del d.lgs. n. 163/2006, del “*servizio di raccolta, trasporto e smaltimento di rifiuti solidi urbani, pulizia strade comunali e gestione del centro di raccolta*”, nell’ambito del territorio dei comuni interessati, per la durata di cinque anni.

Con l’odierno ricorso Econord S.p.a. ha impugnato gli atti indicati in epigrafe, con i quali il Comune di Cadorago (con riguardo al contratto stipulato il

13.11.2017, per il periodo dall'1.4.2017 al 31.3.2022, poi prorogato per ulteriori due anni) ha negato l'autorizzazione alla revisione dei prezzi del capitolato d'appalto (richiesta dall'interessata a seguito dell'aumento dei costi di smaltimento dei rifiuti), deducendone l'illegittimità sulla base dei seguenti motivi:

1) violazione di legge (art. 97 Cost.; artt. 1 ss. della l. n. 241/1990; art. 106 del d.lgs. n. 50/2016; artt. 1339, 1467 e 1664 c.c.); violazione dell'art. 11 del Capitolato speciale di appalto e dell'art. 12 del contratto; eccesso di potere per travisamento, contraddittorietà ed illogicità manifesta, difetto d'istruttoria e sviamento: il Comune, in maniera contraddittoria, avrebbe, per un verso, affermato che nella fattispecie la revisione dei prezzi non sarebbe possibile, perché il capitolato speciale di appalto e il contratto consentirebbero solo l'adeguamento in base agli indici Istat, e, per altro verso, avrebbe affermato di poter procedere alla valutazione della pretesa di Econord S.p.A. in presenza di documentazione comprovante l'imprevedibile aumento di prezzi, omettendo tuttavia di tener conto della documentazione offerta dall'interessata (contenente un'analisi degli aumenti dei costi di trattamento dei rifiuti assimilati agli urbani svolta dalla società Gesem S.r.l. - Gestione Servizi Municipali Nord Milano, le comunicazioni degli incrementi delle tariffe di smaltimento dei rifiuti da parte delle società che gestiscono gli impianti, gli importi a base d'asta per lo smaltimento dei rifiuti ingombranti e delle terre di spazzamento di cui alle gare per l'affidamento del relativo servizio svolte da vari Comuni per gli anni 2019, 2020, 2021 e 2022, il Piano Finanziario 2020 e una tabella indicante, per ciascuna tipologia di rifiuto, i costi euro/tonnellata relativi al 2018 e al 2020, da cui emergerebbe un aumento dei costi pari all'importo complessivo di € 63.512,07 - da € 151.280,38 a 214.792,45 - corrispondente al 41,98% dell'importo originariamente previsto);

2) sotto diverso profilo, violazione di legge (art. 97 Cost.; artt. 1 ss. della l. n. 241/1990; art. 106 del d.lgs. n. 50/2016; artt. 1339, 1467 e 1664 c.c.); violazione dell'art. 11 del Capitolato speciale di appalto e dell'art. 12 del

contratto; eccesso di potere per travisamento, contraddittorietà ed illogicità manifesta, difetto d'istruttoria e sviamento: il Comune avrebbe erroneamente sostenuto che l'art. 11 del Capitolato speciale d'appalto precluderebbe ogni possibilità di modifica dei prezzi diversa dall'adeguamento ai sensi dell'indice ISTAT, omettendo di considerare che la revisione prezzi potrebbe invece avvenire anche ai sensi dell'art. 106, comma 1, lett. c), del d.lgs. n. 50/2016;

3) sotto diverso profilo, violazione di legge (art. 97 Cost.; artt. 1 ss. della l. n. 241/1990; art. 106 del d.lgs. n. 50/2016; art. 1467 c.c.); violazione dell'art. 11 del Capitolato speciale di appalto e dell'art. 12 del contratto; eccesso di potere per travisamento, difetto d'istruttoria, contraddittorietà, illogicità manifesta e sviamento: il Comune, nonostante i dati emergenti dai documenti presentati da Econord S.p.A., avrebbe erroneamente escluso la sussistenza di una situazione di imprevedibilità alla base dell'aumento dei costi dell'appalto, ai sensi dell'art. 106, comma 1, lett. c), del d.lgs. n. 50/2016, e/o dell'art. 1467 c.c. e, quindi, la sussistenza di una situazione di eccessiva onerosità sopravvenuta del contratto.

Si è costituito in giudizio il Comune intimato, chiedendo la reiezione del ricorso.

In vista dell'udienza di discussione le parti hanno ribadito le proprie difese con memorie e repliche.

All'udienza pubblica del giorno 7 ottobre 2021 la causa è stata trattenuta in decisione.

2. Il ricorso è infondato; di seguito le motivazioni della sentenza, rese nella forma redazionale semplificata di cui all'art. 74 c.p.a.

2.1. Quanto al primo motivo, è sufficiente osservare che:

- il Comune ha correttamente osservato che nella fattispecie non ricorrono i presupposti per ammettere la revisione prezzi di cui all'art. 106, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 50/2016, in quanto la documentazione offerta dalla ricorrente non dimostra la sussistenza delle condizioni previste - attraverso il

rinvio all'art. 1, comma 511, della l. n. 208/2015 - nell'ultima parte della citata disposizione;

- da nessun documento, invero, risulta il superamento del limite della variazione del 10% del “prezzo complessivo” né che sia stato alterato “significativamente” l'originario equilibrio contrattuale (condizioni, queste, richieste dalla norma richiamata per poter giustificare una revisione del prezzo), tenuto conto che le valutazioni su tali aspetti devono essere svolte con riguardo non già alle singole voci degli smaltimenti (come pare voler intendere la ricorrente), ma in relazione all'intero appalto (in tal senso dovendosi intendere il riferimento al “prezzo complessivo”), ossia tenendo in considerazione anche il corrispettivo pagato dall'ente, i contributi percepiti dall'impresa per i conferimenti dei materiali da riciclo, la revisione effettuata sulla base dell'indice ISTAT, ecc.

2.2. Con riguardo al secondo motivo, osserva il Collegio che nella fattispecie, come efficacemente evidenziato dalla difesa comunale, non può trovare applicazione la previsione di cui all'art. 106, comma 1, lett. c), del d.lgs. n. 50/2016, in quanto tale norma prevede la possibilità di modificare il contratto per “*circostanze impreviste e imprevedibili per l'amministrazione aggiudicatrice*”, ossia per situazioni che determinino per l'Amministrazione la “necessità di modifica” considerata dalla legge, e non, invece, per circostanze impreviste e imprevedibili per l'appaltatore, come invocato dalla ricorrente.

Il Comune, quindi, ha correttamente escluso l'applicabilità della disposizione in parola nel caso di specie.

2.3. Quanto al terzo e ultimo motivo, è sufficiente ribadire, in aggiunta a quanto già rilevato con riferimento al primo motivo, che Econord S.p.A. non ha offerto elementi concreti a comprova dell'esistenza delle condizioni necessarie per ottenere l'adeguamento economico.

La documentazione prodotta dinanzi al Comune e depositata in giudizio dimostra soltanto che i gestori degli impianti di trattamento/smaltimento hanno deciso, nel corso del tempo, di applicare agli operatori del settore

prezzi meno vantaggiosi, ma tale circostanza non può rappresentare *ex se* un fatto imprevedibile per un imprenditore del settore mediamente informato. Occorre, al riguardo, considerare che la revisione prezzi deve consistere in un rimedio temperato di riequilibrio del sinallagma funzionale, in modo da assolvere all'esigenza di assicurare continuità al rapporto contrattuale in corso di svolgimento, soprattutto nell'ottica del perseguimento del pubblico interesse, senza che si giunga ad una rideterminazione del prezzo originario del servizio o della fornitura (C.d.S., Sez. V, n. 935/2010).

Nella disciplina di diritto positivo dell'istituto non è affatto stabilito che la revisione prezzi abbia come obiettivo l'azzeramento del rischio di impresa connesso alla sopportazione in capo all'appaltatore dell'alea contrattuale normale riconducibile a sopravvenienze, quali l'oscillazione generale e diffusa dei prezzi.

Al contrario, è necessario che ricorrano circostanze eccezionali e imprevedibili, la cui esistenza non può essere ricondotta ad aumenti del costo di fattori della produzione prevedibili - anche dal punto di vista della loro consistenza valoriale - nell'ambito del normale andamento dei mercati relativi, dovendo invece a tal fine farsi riferimento ad eventi, appunto eccezionali ed imprevedibili, tali da alterare significativamente le originarie previsioni contrattuali (cfr. in tal senso T.A.R. Napoli, Sez. I, n. 2306/2014; T.A.R. Milano, Sez. I, n. 435/2021). Ciò anche al fine di evitare che il corrispettivo del contratto di durata subisca, nel corso del tempo, aumenti incontrollati tali da sconvolgere il quadro finanziario sulla cui base è avvenuta la stipulazione del contratto (cfr. C.d.S., Sez. V, n. 2052/2014; id., Sez. III, n. 1074/2015; id., Sez. V, n. 4079/2009; id., Sez. III, n. 4827/2018).

Ciò posto, le argomentazioni di parte ricorrente non convincono, perché la documentazione da essa prodotta in giudizio dimostra solo che nel corso del rapporto i costi di trattamento/smaltimento - come peraltro spesso accade nei contratti di durata - sono aumentati e sono divenuti sicuramente meno vantaggiosi per Econord S.p.A. rispetto al passato, senza che tuttavia sia

fornita la prova rigorosa della ricorrenza di fatti eccezionali e imprevedibili tali da abbattere l'alea contrattuale dell'imprenditore.

2.4. In definitiva, il ricorso deve essere respinto in quanto infondato.

2.4.1. Le spese del giudizio, nondimeno, possono essere compensate tra le parti, tenuto conto del complesso della vicenda e della peculiarità delle questioni.

P.Q.M.

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

Spese compensate.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 7 ottobre 2021 con l'intervento dei magistrati:

Gabriele Nunziata, Presidente

Alberto Di Mario, Consigliere

Oscar Marongiu, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Oscar Marongiu**

**IL PRESIDENTE**  
**Gabriele Nunziata**

IL SEGRETARIO