

N. 03716/2025 REG.PROV.COLL.

N. 03410/2024 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 della Campania**

**(Sezione Nona)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 3410 del 2024, proposto da Istituto di Vigilanza Privata Turris S.r.l., in proprio e nella qualità di Capogruppo mandataria dell'Ati con Istituto di Vigilanza La Torre S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Arturo Testa, con domicilio digitale come da p.e.c. da Registri di Giustizia;

***contro***

Istituto Nazionale Tumori IRCCS – Fondazione Pascale, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Paola Cosmai e Carlo Di Marsilio, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Paola Cosmai in Napoli, via M. Semmola;

***per l'annullamento***

- della nota prot. n. 0016461 del 9.5.2024, trasmessa a mezzo p.e.c., con cui l'Istituto Nazionale Tumori IRCCS – Fondazione Pascale ha rigettato la richiesta di revisione

prezzi formulata in data 7 maggio 2024 dalla società ricorrente relativamente al contratto n. CR/SERV/622 del 24 luglio 2018 avente ad oggetto “*servizio di vigilanza armata e guardiania/reception per esigenze dell’Istituto*” – CIG 7022073DF1;

- della lettera di invito e del contratto ove intesi nel senso di escludere in ogni caso la revisione del corrispettivo;

-di ogni ulteriore atto preordinato, presupposto, consequenziale e connesso se ed in quanto lesivo degli interessi della ricorrente;

nonché per l’accertamento e la declaratoria

del diritto della ricorrente all'adeguamento del corrispettivo relativamente al contratto in epigrafe con incremento del 27,33% della tariffa oraria dal 1/01/2024 fino al 30/06/2024 e del 28,93% dal 1/07/2024 fino al 31 luglio 2024 rispetto alla tariffa oraria di aggiudicazione;

nonché per la condanna

dell’Amministrazione resistente al pagamento dell’incremento tariffario nelle misure percentuali innanzi indicate;

nonché per la condanna dell’Amministrazione resistente a dare luogo all’iter istruttorio per la valutazione in concreto dell’istanza di revisione prezzi formulata dalla ricorrente ove non fosse possibile la condanna al pagamento della suddetta somma;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell’Istituto Nazionale Tumori IRCCS – Fondazione Pascale;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore la dott.ssa Rosaria Palma nell'udienza pubblica del giorno 11 febbraio 2025 e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso, notificato a mezzo p.e.c. in data 3 luglio 2024 e depositato il successivo 12 luglio 2024, l'Istituto di Vigilanza Privata Turrus S.r.l, in proprio e nella qualità di capogruppo mandataria dell'Ati con l'Istituto di Vigilanza La Torre, agisce per l'annullamento della nota p.e.c. prot. n. 16461 del 9 maggio 2024, a mezzo della quale l'Istituto Nazionale Tumori IRCCS – Fondazione Pascale ha respinto la richiesta di revisione prezzi formulata dalla ricorrente in data 7 maggio 2024 in relazione al contratto n. CR/SERV/622 del 24 luglio 2018 stipulato a seguito dell'affidamento della procedura aperta (CIG 7022073DF1) per il “*servizio di vigilanza armata e guardiania/reception per esigenze dell'Istituto*”.

2. Parte ricorrente, che ha esteso l'impugnativa alla lettera di invito ed all'anzidetto contratto (ove e se intesi come escludenti la revisione del corrispettivo), ha istato per l'accertamento del suo diritto all'adeguamento del corrispettivo con incremento del 27,33% della tariffa oraria dal 1° gennaio 2024 fino al 30 giugno 2024 e del 28,93% dal 1° luglio 2024 fino al 31 luglio 2024 rispetto alla tariffa oraria di aggiudicazione, unitamente alla condanna della Fondazione Pascale al pagamento dell'incremento tariffario nelle anzidette misure percentuali e a dare luogo all'iter istruttorio per la valutazione in concreto dell'istanza di revisione prezzi formulata dalla ricorrente ove non fosse possibile la condanna al pagamento della suddetta somma.

3. Espone in fatto:

- che, il contratto, in ragione del notevole protrarsi della procedura di affidamento *medio tempore* bandita da Soresa, è stato prorogato ben oltre la prevista

durata annuale e da ultimo, nelle more dell'adesione alla convenzione della centrale di committenza nel frattempo aggiudicata, con provvedimento n. 489 del 3 maggio 2024 l'Istituto ha disposto la proroga tecnica del servizio con decorrenza dal 1° febbraio 2024 sino al 31 luglio 2024;

-che, dal canto suo, la ricorrente ha confermato la disponibilità ad assicurare la continuità del servizio, a condizione della revisione dei corrispettivi contrattuali in ragione dell'eccezionale ed inaspettato -ulteriore- incremento del costo del lavoro, rappresentando all'Amministrazione la sottoscrizione in data 16 febbraio 2024 di un ulteriore rinnovo del CCNL Vigilanza Privata e Servizi Fiduciari, a soli nove mesi di distanza dal precedente rinnovo del medesimo CCNL del maggio 2023, evidenziando così l'eccezionalità di tale rinnovo;

-che per l'effetto vi sarebbe stato un incremento del 27,33% per i servizi fiduciari (a decorrere dal 1° gennaio 2024), nonché un incremento del 28,93% per i servizi fiduciari (con decorrenza 1° luglio 2024);

-che la ricorrente ha altresì segnalato gli ulteriori imprevedibili incrementi dei costi connessi dapprima all'emergenza pandemica, e, di poi, al conflitto russo-ucraino e israelo palestinese ancora in corso, circostanze, queste ultime, che avrebbero negativamente indirizzato la congiuntura economica con rincaro dei costi oltre ad una imprevedibile e repentina variazione dello scenario economico rispetto a quello esistente al momento della formulazione dell'offerta (2018).

4. La Fondazione Pascale, con il provvedimento in questa sede impugnato, ha respinto l'istanza di revisione in applicazione dell'art. 106 comma 1 lett. a) del d.lgs. n. 50/2016 ravvisando l'assenza, negli atti della procedura e nel contratto, di una clausola di revisione prezzi.

5. Avverso i provvedimenti impugnati sono stati formulati i seguenti motivi:

*1. Violazione e falsa applicazione artt. 2 e 97 della Costituzione - Violazione e falsa applicazione art. 106 del D.lgs. n. 50/2016 — Violazione e falsa applicazione L. n. 241/1990 Violazione e falsa applicazione dei principi di correttezza e buona fede ex art. 1374, 1375 cc – Violazione del principio di leale cooperazione — Eccesso di potere per difetto di istruttoria- erroneità dei presupposti – contraddittorietà – illogicità manifesta – carenza di motivazione – ingiustizia manifesta - sviamento;*

Si denuncia il difetto di istruttoria e di motivazione dei provvedimenti gravati dal momento che non sarebbero state affatto valutate le rappresentate situazioni imprevedibili sottese all'incremento del costo del lavoro, con conseguente violazione dell'art. 106 comma 1 lett. c) del d.lgs. 50/2016;

*2. Violazione e falsa applicazione artt. 2 e 97 della Costituzione - Violazione e falsa applicazione art. 106 del D.lgs. n. 50/2016 — Violazione e falsa applicazione L. n. 241/1990 Violazione e falsa applicazione dei principi di correttezza e buona fede ex art. 1374, 1375 cc – Violazione del principio di leale cooperazione — Eccesso di potere per difetto di istruttoria- erroneità dei presupposti – contraddittorietà – illogicità manifesta – carenza di motivazione – ingiustizia manifesta – sviamento.*

Si contestano le determinazioni avversate in quanto in contrasto con i principi di correttezza e buona fede anche ai sensi dell'art. 30 del d.lgs. n. 50/2016.

*3. Violazione degli artt. 11 e 60 D. Lgs. n. 36/2023.*

Si richiamano i principi espressi da un lato, dall'art. 60 del nuovo Codice dei Contratti essendo quest'ultimo chiaro nel prevedere che gli aumenti disposti nei CCNL di categoria (dopo l'adozione delle nuove Tabelle Ministeriali) costituiscono gli indici da utilizzare per il calcolo della revisione prezzi; dall'altro, dall'art. 11 del d. lgs. n. 36/2023, che, essendo inserito tra i Principi generali del nuovo Codice dei

Contratti dovrebbe trovare applicazione anche agli affidamenti anteriori alla sua data di entrata in vigore e ancora in corso.

6. Si è costituito in giudizio Istituto fondazione Pascale eccependo l'inammissibilità e/o l'improcedibilità del ricorso nonché, nel merito, la sua infondatezza.

7. Con ordinanza n.1581 del 3 settembre 2024 la V Sezione del Tar Napoli ha respinto la domanda cautelare in ragione della natura meramente patrimoniale della pretesa azionata contestualmente disponendo la trasmissione del fascicolo al Presidente del TAR per l'assegnazione *ratione materiae* alla Sezione IX ai sensi del D.P. 14/2024.

8. Nell'approssimarsi della trattazione del merito la resistente ha depositato ulteriore documentazione pertinente i fatti di causa in uno alle memorie ex articolo 73 c.p.a.

9. L'Istituto intimato, in particolare, ha versato in atti le note attestanti gli esiti dell'incontro tenuto presso la Prefettura di Napoli e le conseguenti tariffe concordate per la prosecuzione del servizio fino a gennaio 2025, fatti salvi gli esiti del presente ricorso (e, quindi le eventuali restituzioni).

10. All'udienza pubblica del 11 febbraio 2025, la causa, sentiti difensori delle parti presenti, è stata trattenuta in decisione.

11. Il Collegio deve rilevare, preliminarmente, l'infondatezza dell'eccezione di inammissibilità del ricorso formulata dalla difesa della Fondazione Pascale sul presupposto del carattere meramente confermativo del provvedimento oggetto della presente impugnativa rispetto al primo diniego di revisione dei prezzi (nota del 31 ottobre 2023).

12. Sul punto, invero, la documentazione in atti dà evidenza che la prima istanza di revisione tariffaria, rimontante al 22 settembre 2023, è stata sottoscritta soltanto dall'Istituto di Vigilanza La Torre.

13. Tale ultima società, tuttavia, quale mandante, non ha la rappresentanza dell'RTI affidatario del servizio oggetto di causa, rappresentanza, che, viceversa, spetta alla ricorrente mandataria in conformità alla consolidata ed univoca giurisprudenza – anche- di legittimità secondo cui “*al mandatario dell'associazione temporanea d'impresa è riconosciuta la rappresentanza esclusiva, anche processuale, delle imprese mandanti nei confronti del soggetto appaltante*” (ex multis, Consiglio di Stato sez. V, 11 settembre 2023, n. 8242).

14. Per quanto sopra, il provvedimento oggi gravato non può considerarsi meramente confermativo della nota del 31 ottobre 2023, tenuto anche conto che quest'ultimo non era stato comunicato anche alla odierna ricorrente.

15. Parimenti, non coglie nel segno l'eccezione di sopravvenuta improcedibilità del ricorso per effetto della cessazione della proroga del contratto alla data del 21 gennaio 2025 e della cessazione dell'ATI alla data del 1° settembre 2024, siccome la ricorrente agisce, comunque, anche in proprio.

16. Nel merito il ricorso è fondato nei limitati sensi che seguono.

17. *In primis*, il Collegio reputa legittima la valutazione della stazione appaltante circa l'impossibilità di far valere nel caso all'esame le prescrizioni contenute nell'art. 106, comma 1, lett. a) del d.lgs. 50/2016 (che rimette alla decisione della stazione appaltante la scelta di inserire la clausola di revisione negli atti di gara) dal momento che nella fattispecie i documenti di gara non prevedono inequivocabilmente tale possibilità (cfr. in particolare, la lettera di invito ed il contratto che non contengono una espressa clausola di revisione dei prezzi).

18. Nondimeno, non può non evidenziarsi che l'istanza della ricorrente non è stata esaminata dall'Amministrazione alla stregua del parametro delle “circostanze impreviste e imprevedibili” previste dall'art. 106, comma 1, lett. c), del d.lgs.

50/2016, alla quale, invece, la ricorrente aveva fatto espresso e specifico riferimento nella richiesta di revisione.

19. Ad avviso del Tribunale, invero, l'interpretazione più avveduta di tale ultima disposizione (che di norma si riferisce ai casi di modifica nonché di variante del contratto in corso d'opera), ne consente l'applicazione anche alla richiesta di adeguamento dei prezzi dell'appalto a condizione della prova, da parte dell'istante, della riconducibilità dell'aumento dei costi sostenuti alla ricorrenza di fatti eccezionali e imprevedibili (tali da abbattere l'alea contrattuale dell'imprenditore) e nei limiti in cui tali circostanze eccezionali abbiano comportato una modifica o implementazione delle prestazioni a carico dell'aggiudicatario.

20. Ciò premesso, pur non trovando applicazione alla fattispecie in esame le disposizioni emergenziali previste per gli appalti di lavori (es. d.l. 36/2022 e d.l. 50/2022), gli atti gravati risultano, comunque, carenti della verifica dell'impatto della crisi pandemica e della crisi internazionale (conflitto israelo/palestinese ed ucraino/russo) in atto sui costi sostenuti dalla ricorrente, al fine di accertare se tali situazioni, hanno di fatto comportato una parziale modifica anche delle prestazioni o richiesto prestazioni aggiuntive, con conseguente possibilità di sussunzione nella fattispecie disciplinata dall'art. 106, comma 1, lett. c, del d.lgs. 50/2016 (cfr. Consiglio di Stato n. 4793 del 28 maggio 2024 che indica, a titolo esemplificativo, le prestazioni necessarie alla sanificazione durante la pandemia).

21. Parimenti, se è vero che, di norma, l'aumento del costo del lavoro costituisce elemento del tutto fisiologico – e quindi prevedibile- nei contratti di durata, è altrettanto indubitabile che le indicazioni della ricorrente, in merito alla eccezionalità e straordinarietà dell'ultimo rinnovo del CCNL, già rinnovato a maggio del 2023,

avrebbero dovuto comunque essere adeguatamente approfondite dall'amministrazione resistente nei sensi e nei limiti sopra prospettati.

22. Il che postula l'esistenza dei deficit istruttori e motivazionali evidenziati in ricorso, fermo restando che la revisione dei prezzi in tanto è concepibile in quanto si riferisca alle annualità di contratto successive alla prima. Per quest'ultima deve infatti presumersi che i prezzi utilizzati per raggiungere l'equilibrio contrattuale siano quelli attuali e che dunque nessuna onerosità eccessiva per la parte privata possa configurarsi; pertanto, l'alterazione dell'equilibrio economico del contratto può configurarsi solo con il decorso del tempo e quindi a partire dalle annualità successive alla prima (*ex multis*, Consiglio di Stato Sez. V, 2 dicembre 2024, n.9611).

23. Nei limiti anzidetti il ricorso è pertanto fondato e deve essere accolto, con conseguente obbligo dell'Amministrazione di rideterminarsi sull'istanza della ricorrente nei sensi indicati in motivazione.

24. Sussistono, nondimeno, in considerazione dell'esito della lite, giusti motivi per compensare integralmente tra le parti le spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Nona), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei limitati sensi di cui in motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 11 febbraio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Guglielmo Passarelli Di Napoli, Presidente

Rosaria Palma, Primo Referendario, Estensore

Vincenzo Sciascia, Referendario

**L'ESTENSORE**

**Rosaria Palma**

**IL PRESIDENTE**

**Guglielmo Passarelli Di Napoli**

IL SEGRETARIO

LAVORI PUBBLICI