

L'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato scioglie i dubbi interpretativi circa la quantificazione del valore delle prestazioni già seguite in caso di scioglimento del rapporto contrattuale, avente ad oggetto appalti di servizi con prestazioni continuative o periodiche, conseguente ad interdittiva antimafia.

Al corrispondente quesito la Plenaria ha risposto che il "valore delle prestazioni già eseguite" (artt. 92, comma 3 e 94, comma 2 del d. lgs. n. 159 del 2011) corrisponde al prezzo contrattuale pattuito dalle parti (salva la possibilità di prova contraria da parte della stazione appaltante che esercita il recesso) e che in detto valore deve intendersi compresa anche la somma risultante dall'applicazione del procedimento obbligatorio di revisione dei prezzi.

Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, sentenza 6 agosto 2021, n. 14 – Pres. Patroni Griffi, Est. Caleca

Contratti pubblici – Appalto con prestazioni periodiche o continuative – Informazione antimafia – Pagamento del valore delle prestazioni eseguite – Criterio – Revisione prezzi

L'Adunanza plenaria enuncia i seguenti principi di diritto:

a) negli appalti pubblici di servizi aggiudicati a seguito di una procedura di evidenza pubblica, aventi ad oggetto prestazioni periodiche o continuative connotate da standardizzazione, omogeneità e ripetitività, il "valore delle prestazioni già eseguite", da pagarsi all'esecutore nei limiti delle utilità conseguite dalla stazione appaltante, in caso di interdittiva antimafia, ai sensi e per gli effetti degli artt. 92, comma 3 e 94, comma 2 del d. lgs. n. 159 del 2011, corrisponde al prezzo contrattuale pattuito dalle parti, salva la possibilità di prova contraria da parte della stazione appaltante che esercita il recesso;

b) nella determinazione del valore-prezzo degli appalti di servizi da pagarsi per le prestazioni già eseguite, ai sensi e per gli effetti degli artt. 92, co. 3 e 94, co. 2 del d. lgs. n. 159 del 2011, deve intendersi compresa anche la somma risultante dall'applicazione del procedimento obbligatorio di revisione dei prezzi di cui all'art. 115 d. lgs. n. 163 del 2006 (1).

(1). – Con la sentenza in rassegna l'Adunanza plenaria, analizzando il corrispondente quesito sollevato da Cons. giust. amm. sic., sez. giur., ordinanza 22 gennaio 2021, n. 48 (in *Appalti & Contratti*, 2021, 1-2, 75 e oggetto della News US in data 2 febbraio 2021), ha formulato i principi di diritto di cui in massima circa la computabilità o meno della somma risultante dalla revisione prezzi nel c.d. valore delle prestazioni già eseguite, quale limite dell'importo da pagarsi all'appaltatore in caso di interdittiva antimafia.

Ciò nell'ambito di prestazioni periodiche o continuative connotate da standardizzazione, omogeneità e ripetitività.

II. – La vicenda contenziosa che ha condotto alla pronuncia in rassegna può essere così sintetizzata:

- a) la cooperativa ricorrente in primo grado ha originariamente adito il T.a.r. al fine di ottenere la declaratoria di illegittimità del silenzio serbato dall'Azienda sanitaria provinciale di Catania sulla propria istanza di revisione dei prezzi degli appalti riguardanti i "servizi di pulizie, facchinaggio ed ausiliari", affidamenti – reiteratamente prorogati nel tempo – intercorsi tra l'Amministrazione e la medesima cooperativa dal 1° giugno 2001 sino al 15 luglio 2014, allorquando erano cessati su recesso della committente comunicato il 30 aprile 2014, motivato dall'interdittiva prefettizia antimafia che aveva colpito la società;
- b) il ricorso contro il silenzio è stato accolto con sentenza con cui il Tribunale ha imposto all'Amministrazione di determinarsi in modo esplicito e conclusivo sull'istanza della ricorrente;
- c) poiché l'Azienda sanitaria non ha ottemperato, il T.a.r. ha nominato un commissario ad acta: questi si è insediato quando però l'Azienda sanitaria aveva già intrapreso attività esecutive della sentenza sicché il medesimo commissario ha chiesto chiarimenti al T.a.r.;

- d) in parallelo il T.a.r. è stato adito dalla società con un nuovo ricorso per l'esatta esecuzione della soprarichiamata sentenza e la declaratoria di nullità (o l'annullamento) delle intervenute deliberazioni dell'Azienda sanitaria: su tale nuovo ricorso il Tribunale si è pronunciato con ulteriore sentenza con la quale è stata dichiarata la nullità della deliberazione dell'Amministrazione di quantificazione delle somme dovute alla società, siccome emanata in epoca successiva all'insediamento del commissario, ed è stato affermato l'obbligo del medesimo di concludere il procedimento;
- e) il commissario ad acta con apposita determinazione ha quindi quantificato il compenso revisionale dovuto alla ricorrente la quale, con successivi motivi aggiunti, ne ha chiesto il pagamento (considerato che la determinazione commissariale non aveva costituito oggetto di reclamo);
- f) il T.a.r., all'esito del giudizio di primo grado, ha condannato l'Azienda sanitaria alla corresponsione delle somme liquidate dal commissario ad acta, inclusi gli interessi come ivi computati, compresi quelli ulteriori sino alla data di effettivo soddisfo: avverso detta statuizione di condanna l'Azienda sanitaria ha proposto appello;
- g) nell'ambito del relativo giudizio, la sopra richiamata ordinanza ha posto la questione *"se gli artt. 92 e 94 del d.lgs. 6 settembre 2011 n. 159, nel fare salvo, per il caso di recesso dal contratto d'appalto indotto dal sopravvenire di un'informazione antimafia interdittiva a carico del privato contraente, il pagamento del valore delle opere già eseguite, implicino il riconoscimento all'appaltatore medesimo della possibilità di percepire, proprio per le opere già eseguite, anche il compenso revisionale contrattualmente previsto"*.

III. – L'iter argomentativo seguito dall'Adunanza plenaria con la decisione in rassegna si è così articolato:

- h) l'informazione interdittiva antimafia determina una particolare forma di incapacità *ex lege* parziale (in quanto limitata a specifici rapporti giuridici con la pubblica amministrazione) e tendenzialmente temporanea, con la conseguenza che al soggetto – persona fisica o giuridica – è precluso avere con la pubblica amministrazione rapporti riconducibili a quanto disposto dall'art. 67 comma 1 lett. g) d.lgs. n. 159 del 2011, nella parte in cui prevede il divieto di ottenere *"contributi, finanziamenti e mutui agevolati ed altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominate, concessi o erogati da parte dello Stato, di altri enti pubblici o delle Comunità Europee, per lo svolgimento di attività imprenditoriali"*;
- i) la disposizione dell'art. 67, comma 1, lett. g) del codice antimafia va interpretata nel senso di riferirsi a qualunque tipo di esborso proveniente dalla P.A., quale che ne sia la fonte e la causa, per il tempo di durata degli effetti dell'interdittiva;
- j) un'eccezione al detto principio è contenuta nel disposto degli artt. 92, comma 3 e 94, comma 2 che prevedono testualmente che i soggetti di cui all'art. 83 *"revocano le autorizzazioni o le concessioni o recedono dai contratti fatto salvo il pagamento del valore delle opere già eseguite e il rimborso delle spese sostenute per l'esecuzione del rimanente, nei limiti delle utilità conseguite"*;
- k) la risposta al quesito su cosa debba intendersi per *"valore delle opere (o servizi) già eseguiti"*, pagabili al contraente privato interdetto *"nei limiti delle utilità conseguite"* dall'Amministrazione postula, sotto un primo profilo, la necessità del richiamo ai seguenti principi affermati dall'Adunanza plenaria:
 - k1) l'interdittiva antimafia determina la insuscettività del soggetto (persona fisica o giuridica) che di essa è destinatario ad essere titolare di quelle situazioni giuridiche soggettive (diritti soggettivi, interessi legittimi) che, sul loro cd. *"lato esterno"*, determinino rapporti giuridici con la pubblica amministrazione (Cons. Stato, Ad. plen., 6 aprile 2018, n. 3, in *Foro it.*, 2018, III, 317, con nota di D'ANGELO, nonché oggetto della News US in data 12 aprile 2018);

- k2) a fronte dell'estremo rigore risultante dal complessivo sistema normativo disciplinante l'informazione antimafia e le sue conseguenze (posto, lo si ribadisce, a tutela di essenziali valori costituzionali), costituiscono norme di eccezione, e come tali di stretta interpretazione (ex art. 14 disp. prel. cod. civ.: v. Cons. Stato, sez. IV, 28 ottobre 2011 n. 5799), quelle che, pur in presenza di una riconosciuta situazione di incapacità, consentono la conservazione da parte di un soggetto destinatario di informazione interdittiva di attribuzioni patrimoniali *medio tempore* eventualmente acquisite ovvero la possibilità di procedere alla loro dazione da parte delle pubbliche amministrazioni;
- k3) pertanto, l'ermeneusi degli artt. 92, comma 3 e 94, comma 2 del d.lgs. n. 159/2011, nella parte in cui questi consentono la salvezza del *"pagamento del valore delle opere già eseguite e il rimborso delle spese sostenute per l'esecuzione del rimanente, nei limiti delle utilità conseguite"* – da accertare se con riferimento ai contratti da cui si recede ovvero anche ai finanziamenti o simili *medio tempore* erogati – deve rispondere alla regola di stretta interpretazione propria di tali norme di eccezione (Cons. Stato, Ad. plen., 26 ottobre 2020, n. 23, in *Foro it.*, 2021, III, 161, con nota di D'ANGELO e oggetto della News US in data 9 novembre 2020 alla quale si rinvia per ogni ulteriore specifico approfondimento);
- k4) la disciplina sopra citata si applica anche agli appalti di servizi (Cons. Stato, Ad. plen., 26 ottobre 2020, n. 23, cit.);
- k5) intanto è possibile l'applicazione della norma (comma 2, che parla di pagamento di *"opere già eseguite"*) anche ai contratti di servizi e forniture in quanto il successivo comma 3 dell'art. 94 – nel riferirsi, al fine di escluderli, *"alle revoche o ai recessi di cui al comma precedente"* – accomuna gli appalti di lavori (*"nel caso in cui l'opera sia in corso di ultimazione"*) ai contratti di fornitura di beni e di servizi (laddove la loro prosecuzione sia *"ritenuta essenziale per il perseguimento dell'interesse pubblico"* e sempre che *"il soggetto che la fornisce non sia sostituibile in tempi rapidi"*) (Cons. Stato, Ad. plen., 26 ottobre 2020, n. 23, cit.);
- k6) nella su richiamata sentenza n. 23 del 2020 la Plenaria ha pure evidenziato che: I) la norma di eccezione riguarda la *"salvezza"* del pagamento delle *"opere già eseguite"* ovvero del *"rimborso delle spese sostenute per l'esecuzione del rimanente"*, mentre il riferimento *"nei limiti delle utilità conseguite"* riguarda il *"quantum"* dovuto, di modo che, intanto potrà procedersi alla verifica delle *"utilità conseguite"* (dall'amministrazione o, più in generale, dall'interesse pubblico), in quanto si ritenga ammissibile la predetta salvezza; II) le eccezioni di cui agli artt. 92, comma 3 e 94, comma 2 rappresentano una precisa scelta del legislatore, che si giustifica in ragione di un *"bilanciamento"* delle conseguenze derivanti da una esecuzione del contratto disposta in assenza di informativa antimafia; III) se è pur vero che la stipula del contratto e la sua esecuzione sono avvenute *"sub condizione"*, è altrettanto vero che appare confliggente con evidenti ragioni di equità, oltre che con i principi dell'attribuzione causale, addossare tutto il peso delle conseguenze di ciò in capo al privato contraente, consentendo all'amministrazione, che pure ha tenuto un comportamento non coerente con le disposizioni normative (il ritardo nell'informativa antimafia) di conseguire un indebito arricchimento; IV) nel caso di cui agli artt. 92, comma 3 e 94, comma 2, la salvezza del pagamento del valore delle opere già eseguite e del rimborso delle spese già sostenute per l'esecuzione del rimanente, deve essere commisurata *"all'utilità conseguita"*, intendendosi per tale l'arricchimento derivante al patrimonio dell'amministrazione;

1) tali premesse determinano che:

- l1) con l'espressione *"utilità conseguite"* si intende riconoscere *"al soggetto interdetto (...) il diritto a vedersi corrisposto un compenso limitato all'utilità conseguita dall'amministrazione, onde evitare che quest'ultima, dall'esecuzione dell'opera, possa trarre un ingiustificato arricchimento"*;

- 12) le *“utilità conseguite”* non sono dunque necessariamente equivalenti al valore e nemmeno al prezzo delle opere e servizi eseguiti e si tratta di *“nozione riferibile ad una parte specifica e da questa apprezzabile attraverso il filtro selettivo di una valutazione di convenienza, tipica dell’operatore economico-giuridico individuale”*;
 - 13) detta nozione, pertanto, deve essere intesa in un senso più limitato e strettamente patrimoniale, tale da applicarsi alle sole opere, servizi o forniture che accrescono il patrimonio dell’amministrazione e che per quest’ultima rappresentano un valore economicamente valutabile;
 - 14) può, in conclusione, affermarsi che la determinazione delle *“utilità conseguite”* è compito della p.a. che provvede, ricorrendone le condizioni di fatto, alla quantificazione alla stregua delle norme di legge;
 - 15) con la quantificazione delle utilità conseguite non si riconoscono diritti soggettivi o interessi legittimi sorti in capo al destinatario dopo l’adozione dell’interdittiva antimafia ma si intende evitare che la pubblica amministrazione *“dall’esecuzione dell’opera o dalla prestazione di servizi, possa trarre un ingiustificato arricchimento”*, in applicazione dei principi generali in materia del nostro ordinamento (art. 2041 c.c.);
- m) inoltre, negli appalti di servizi in cui l’aggiudicazione avviene mediante evidenza pubblica, l’assetto della procedura è così configurato:
- m1) il valore dei servizi già eseguiti, pagabile nel limite delle utilità conseguite, può essere ritenuto coincidente con il prezzo contrattuale pattuito dalle parti;
 - m2) il prezzo contrattuale deve ritenersi coincidente con il miglior prezzo di mercato conseguibile e quindi con il valore di mercato della prestazione;
 - m3) finalità della gara è proprio quella di individuare il contraente che offra un prezzo che meglio corrisponda al valore di mercato della prestazione che la pubblica amministrazione intende acquisire per soddisfare i bisogni che la hanno indotta ad esperire il procedimento ad evidenza pubblica.
 - m4) il prezzo tende a coincidere con il valore della prestazione, e sarebbe connotata da profili patologici una situazione in cui la pubblica amministrazione si trovasse a pagare un prezzo che sotto il profilo economico si allontanasse oltre misura dal valore dell’utilità che la stessa abbia, di fatto, a conseguire.
 - m5) quanto al limite delle *“utilità conseguite”*, ancora una volta, la peculiarità dell’appalto di servizi connotato da prestazioni tipologicamente prefissate, standardizzate e *“ripetitive”* nel corso della durata contrattuale, con pagamenti periodici delle stesse, implica che le prestazioni eseguite siano scorporabili e omogenee nella loro utilità, ed è perciò ben difficile che le prestazioni eseguite prima del recesso e non ancora pagate abbiano una *“utilità”* diversa dalle prestazioni periodiche già pagate, salvo diversa dimostrazione, da parte della stazione appaltante, di aver conseguito dalle prestazioni ripetitive già eseguite e non ancora pagate una utilità inferiore rispetto alle prestazioni periodiche già eseguite e pagate;
- n) sotto altro profilo, la risposta al quesito sollevato dal giudice d’appello siciliano impone di ricostruire la natura e le finalità dell’istituto della revisione dei prezzi nella vicenda oggetto di giudizio disciplinato dal d. lgs. n. 163 del 2006, nel senso che:
- n1) l’art 115 del citato decreto legislativo prevedeva che *“tutti i contratti ad esecuzione periodica o continuativa relativi a servizi o forniture devono recare una clausola di revisione periodica del prezzo. La revisione viene operata sulla base di una istruttoria condotta dai dirigenti responsabili dell’acquisizione di beni e servizi sulla base dei dati di cui all’articolo 7, comma 4, lettera c) e comma 5 (costi standardizzati)”*;
 - n2) la clausola di revisione dei prezzi costituiva un obbligo per le stazioni appaltanti;
 - n3) la revisione era sempre dovuta anche in mancanza di clausole nella *lex specialis* di gara;
 - n4) era compito dell’operatore economico chiederla in quanto l’obbligatorietà non comportava però il diritto all’aggiornamento automatico del corrispettivo contrattuale;

- n5) si era soliti dire al riguardo che il richiedente fosse titolare di un interesse legittimo con riferimento all'*an* e di un diritto soggettivo al successivo *quantum*;
- n6) la normativa in questione ha natura imperativa, per cui si inserisce automaticamente e prevale addirittura sulla regolamentazione pattizia, cosicché nessuna preclusione è configurabile in ordine al diritto che trova titolo e disciplina nella legge;
- n7) la revisione prezzi, secondo la disciplina applicabile, si applica ai contratti di durata pluriennale a partire dall'anno successivo al primo, e l'art. 115 d.lgs. 163 del 2006 prevedeva l'inserimento obbligatorio della clausola di revisione prezzi, con conseguente sostituzione di diritto ex art. 1339 cod. civ. delle clausole contrattuali difformi, nulle di pieno diritto ex art. 1419 cod. civ.;
- n8) l'istituto della revisione dei prezzi ha la finalità di: I) per un verso, salvaguardare l'interesse pubblico a che le prestazioni di beni e servizi alle pubbliche amministrazioni non siano esposte col tempo al rischio di una diminuzione qualitativa, a causa dell'eccessiva onerosità sopravvenuta delle prestazioni stesse (incidente sulla percentuale di utile considerata in sede di formulazione dell'offerta), e della conseguente incapacità del fornitore di farvi compiutamente fronte (cfr. Cons. Stato, sez. VI, sez. III, 20 agosto 2018, n. 4985; 7 maggio 2015 n. 2295, in *Appalti & Contratti*, 2015, 6, 72; sez. V, 20 agosto 2008 n. 3994, in *Foro amm.-Cons. Stato*, 2008, 2097); II) per altro verso, di evitare che il corrispettivo del contratto di durata subisca aumenti incontrollati nel corso del tempo tali da sconvolgere il quadro finanziario sulla cui base è avvenuta la stipulazione del contratto (cfr. Cons. Stato, sez. III, 4 marzo 2015 n. 1074, in *Ragusan*, 2015, 379, 80; sez. V, 23 aprile 2014 n. 2052, in *Giornale dir. amm.*, 2014, 621; 19 giugno 2009 n. 4079, in *Giurisdiz. amm.*, 2009, I, 904);
- n9) al contempo la disciplina è posta a tutela dell'interesse dell'impresa a non subire l'alterazione dell'equilibrio contrattuale conseguente alle modifiche dei costi sopraggiunte durante l'arco del rapporto e che potrebbero indurla ad una surrettizia riduzione degli standards qualitativi delle prestazioni;
- n10) la posizione dell'appaltatore in ordine all'*an* della revisione ha natura di interesse legittimo e l'attività della p.a. nel valutare le condizioni che legittimano la revisione prezzi ha natura meramente tecnica;
- n11) la revisione dei prezzi – esclusa la sua natura risarcitoria – svolge una funzione “integrativa” del prezzo contrattuale (come peraltro confermato dalla sua obbligatorietà ex art. 115 d. lgs. n. 163 del 2006), nel senso che definisce l'esatto corrispettivo, rideterminando il prezzo dedotto nel contratto in retrospettiva, cioè con riferimento allo squilibrio che nel tempo si è venuto progressivamente a produrre rispetto alla prestazione oggetto del contratto: I) la somma determinata a seguito della revisione dei prezzi altro non è che una parte del prezzo, e, quale parte del tutto, ne ha la stessa natura e conseguentemente deve averne la stessa disciplina giuridica; II) pertanto, tutte le disposizioni che si riferiscono al “prezzo” contrattuale dovuto devono perciò ritenersi riferite al prezzo legalmente integrato con la somma dovuta a titolo di revisione;
- n12) ragionando a contrario, ossia se si seguisse la soluzione negativa e si ritenesse non computabile nel prezzo da corrispondere la revisione dei prezzi in caso di interdittiva antimafia dell'impresa esecutrice, si violerebbero la *ratio* e la lettera dei citati artt. 92 e 94 del codice antimafia, che, prevedendo il pagamento del valore delle prestazioni già eseguite, ancorché nei limiti delle utilità conseguite dall'amministrazione, intende evitare l'ingiustificato arricchimento dell'amministrazione;
- n13) tale *ratio* è la medesima di quella sottesa alla revisione dei prezzi: evitare che oscillazioni dei prezzi, tali da portare il prezzo pattuito sotto il valore di mercato delle prestazioni, comportino un ingiustificato arricchimento della parte contrattuale pubblica in danno della parte privata;
- n14) la soluzione negativa, quindi, renderebbe concreto il pericolo paventato dalla sentenza Cons. Stato, Ad. plen., 26 ottobre 2020, n. 23, cit., cioè il fatto che la pubblica amministrazione ne trarrebbe un “ingiustificato arricchimento”;

o) conclusivamente, vanno affermati i seguenti principi di diritto:

- o1) *“negli appalti pubblici di servizi aggiudicati a seguito di una procedura di evidenza pubblica, aventi ad oggetto prestazioni periodiche o continuative connotate da standardizzazione, omogeneità e ripetitività, il «valore delle prestazioni già eseguite», da pagarsi all'esecutore nei limiti delle utilità conseguite dalla stazione appaltante, in caso di interdittiva antimafia, ai sensi e per gli effetti degli artt. 92, co. 3 e 94, co. 2 del d. lgs. n. 159 del 2011, corrisponde al prezzo contrattuale pattuito dalle parti, salva la possibilità di prova contraria da parte della stazione appaltante che esercita il recesso”;*
- o2) *“nella determinazione del valore-prezzo degli appalti di servizi da pagarsi per le prestazioni già eseguite, ai sensi e per gli effetti degli artt. 92, co. 3 e 94, co. 2 del d. lgs. n. 159 del 2011, deve intendersi compresa anche la somma risultante dall'applicazione del procedimento obbligatorio di revisione dei prezzi di cui all'art. 115 d.lgs. n. 163 del 2006”.*

IV. – Per completezza si segnala:

p) sulla latitudine del divieto di ottenere erogazioni finanziarie in ipotesi di informazione interdittiva:

- p1) Cons. Stato, sez. III, 4 giugno 2021, n. 4293, citata nella sentenza in rassegna;
- p2) Cons. Stato, Ad. plen., 26 ottobre 2020, n. 23, cit., secondo cui la salvezza del *“pagamento delle opere già eseguite e il rimborso del rimanente, nei limiti delle utilità conseguite”*, di cui agli articoli 92, comma 3, e 94, comma 2, del d. lgs. n. 159 del 2011, deve essere riferita solo al recesso dai contratti di appalto di lavori, servizi e forniture, con esclusione, dunque, delle ipotesi riconnesse alla concessione di finanziamenti pubblici o simili;

q) sugli effetti dell'informativa interdittiva sulla titolarità di situazioni giuridiche soggettive della persona fisica o giuridica da essa attinta: Cons. Stato, Ad. plen., 6 aprile 2018, n. 3, cit., , secondo cui secondo cui, tra l'altro:

- q1) l'interdittiva antimafia determina una particolare forma di incapacità giuridica, parziale e tendenzialmente temporanea, in quanto comporta l'inidoneità del destinatario ad essere titolare di talune situazioni giuridiche soggettive (diritti soggettivi, interessi legittimi);
- q2) l'art. 67 del Codice delle leggi antimafia delimita l'ambito applicativo dell'incapacità *ex lege* del destinatario del provvedimento interdittivo e deve essere interpretato – in particolare, il comma 1, lett. g), della citata disposizione che si riferisce ai *“contributi, finanziamenti e mutui agevolati ed altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominate, concessi o erogati da parte dello Stato, di altri enti pubblici o delle Comunità Europee, per lo svolgimento di attività imprenditoriali”* – nel senso di precludere all'imprenditore di ricevere somme dovutegli dall'amministrazione anche a titolo risarcitorio, in quanto: l'ampia clausola contenuta nella disposizione e la *ratio* della norma non consentono di distinguere tra erogazioni dirette ad arricchire l'imprenditore ed erogazioni dirette a compensarlo di una perdita subita; la finalità del legislatore è quella di evitare ogni esborso di matrice pubblicistica in favore di imprese soggette a infiltrazioni criminali; l'enunciato linguistico *“erogazioni dello stesso tipo”* contenuto nella disposizione deve essere inteso come riferito al *genus* delle obbligazioni pecuniarie poste a carico dell'amministrazione, quale che ne sia la fonte e la causa;

r) sulla natura e gli obiettivi della disciplina sulla revisione prezzi (tutte citate nella sentenza in rassegna):

- r1) Cons. Stato, sez. V, 16 giugno 2020, n. 3874, in www.giustamm.it, 2020, 6, citata nella sentenza in rassegna, secondo cui: I) *“La revisione prezzi (al tempo disciplinata per gli appalti di servizi o forniture dall'art. 115 d.leg. n. 163 del 2006 che ha recepito la disposizione di cui all'art. 6 l. 24 dicembre 1993, n. 537) si applica ai contratti di durata, ad esecuzione continuata o periodica, trascorso un determinato periodo di tempo dal momento in cui è iniziato il rapporto e fino a quando lo stesso, fondato su uno specifico contratto, non sia cessato ed eventualmente sostituito da un altro”;* II) *“con la previsione dell'obbligo di revisione del prezzo i contratti di forniture e servizi sono stati muniti di un*

meccanismo che, a cadenze determinate, comporti la definizione di un «nuovo» corrispettivo per le prestazioni oggetto del contratto, conseguente alla dinamica dei prezzi registrata in un dato arco temporale, con beneficio per entrambi i contraenti, sì da incidere sull'equilibrio contrattuale: in tal modo, se, per un verso, l'appaltatore vede ridotta, anche se non eliminata, l'alea propria dei contratti di durata, per altro verso la stazione appaltante vede diminuito il pericolo di un peggioramento della qualità o quantità di una prestazione, divenuta per l'appaltatore eccessivamente onerosa o, comunque, non remunerativa»; III) "l'istituto della revisione dei prezzi, in particolare, ha la finalità di salvaguardare l'interesse pubblico a che le prestazioni di beni e servizi alle pubbliche amministrazioni non siano esposte col tempo al rischio di una diminuzione qualitativa, a causa dell'eccessiva onerosità sopravvenuta delle prestazioni stesse (incidente sulla percentuale di utile considerata in sede di formulazione dell'offerta), e della conseguente incapacità del fornitore di farvi compiutamente fronte dall'altro di evitare che il corrispettivo del contratto di durata subisca aumenti incontrollati nel corso del tempo tali da sconvolgere il quadro finanziario sulla cui base è avvenuta la stipulazione del contratto; IV) "al contempo essa è posta, a tutela dell'interesse dell'impresa a non subire l'alterazione dell'equilibrio contrattuale conseguente alle modifiche dei costi sopraggiunte durante l'arco del rapporto e che potrebbero indurla ad una surrettizia riduzione degli standards qualitativi delle prestazioni; va ancora precisato che l'inserzione di una clausola di revisione periodica del prezzo (obbligatoria secondo la disciplina del tempo), sulla base di un'istruttoria condotta dai competenti organi tecnici dell'amministrazione, non comporta anche il diritto all'automatico aggiornamento del corrispettivo contrattuale, ma soltanto che l'amministrazione proceda agli adempimenti istruttori normativamente sanciti: ne consegue che la posizione dell'appaltatore è di interesse legittimo, quanto alla richiesta di effettuare la revisione in base ai risultati dell'istruttoria, poiché questa è correlata ad una facoltà discrezionale riconosciuta alla stazione appaltante, che deve effettuare un bilanciamento tra l'interesse dell'appaltatore alla revisione e l'interesse pubblico connesso al risparmio di spesa, ed alla regolare esecuzione del contratto aggiudicato"; V) "infine, l'istituto della revisione prezzi si atteggia secondo un modello procedimentale volto al compimento di un'attività di preventiva verifica dei presupposti necessari per il riconoscimento del compenso revisionale, modello che sottende l'esercizio di un potere autoritativo tecnico-discrezionale dell'amministrazione nei confronti del privato contraente, potendo quest'ultimo collocarsi su un piano di equiordinazione con la prima solo con riguardo a questioni involgenti l'entità della pretesa; ne deriva che sarà sempre necessaria l'attivazione – su istanza di parte – di un procedimento amministrativo nel quale l'amministrazione dovrà svolgere l'attività istruttoria volta all'accertamento della sussistenza dei presupposti per il riconoscimento del compenso revisionale, compito che dovrà sfociare nell'adozione del provvedimento che riconosce il diritto al compenso revisionale e ne stabilisce anche l'importo";

- r2) Cons. Stato, sez. III, 12 agosto 2019, n. 5686, citata nella sentenza in rassegna, secondo cui "La revisione prezzi, secondo la disciplina pro tempore applicabile, si applica ai contratti di durata pluriennale a partire dall'anno successivo al primo, e l'art. 115 d.lgs. 163/2006 prevede l'inserimento obbligatorio della clausola di revisione prezzi, con conseguente sostituzione di diritto ex art. 1339 cod. civ. delle clausole contrattuali difformi, nulle di pieno diritto ex art. 1419 cod. civ"
- r3) Cons. Stato, sez. VI, 7 maggio 2015, n. 2295, cit., secondo cui con riferimento alla disciplina contenuta nel d. lgs. n. 163 del 2006, "la normativa in questione ha natura imperativa, per cui si inserisce automaticamente e prevale addirittura sulla regolamentazione pattizia, cosicché nessuna preclusione è configurabile in ordine al diritto che trova titolo e disciplina nella legge";

- s) sulla natura del potere della p.a. nella valutazione dei presupposti che legittimano la revisione prezzi e sulle ricadute in punto di giurisdizione: Cass. civ., sez. un., 12 ottobre 2020, n. 21990, citata nella sentenza in rassegna, secondo cui "Nelle controversie relative alla clausola di revisione del

prezzo negli appalti di opere e servizi pubblici, la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, in conformità alla previsione di cui all'art. 133, 1° comma, lett. e), n. 2), d.leg. 104 del 2010, sussiste nell'ipotesi in cui il contenuto della clausola implichi la permanenza di una posizione di potere in capo alla p.a. committente, attribuendo a quest'ultima uno spettro di valutazione discrezionale nel disporre la revisione, mentre, nella contraria ipotesi in cui la clausola individui puntualmente e compiutamente un obbligo della parte pubblica del contratto, deve riconoscersi la corrispondenza di tale obbligo ad un diritto soggettivo dell'appaltatore, il quale fa valere una mera pretesa di adempimento contrattuale, come tale ricadente nell'ambito della giurisdizione ordinaria”;

- t) sulla operatività della revisione prezzi anche in assenza di espressa pattuizione tra le parti: Cons. Stato, sez. III, 2 maggio 2018, n. 2841, citata nella sentenza in rassegna;
- u) sulla (diversa) nozione di *“utilità ed arricchimento per l'ente, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza”* nell'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali: Cass. civ., sez. un., 11 settembre 2008, n. 23385 (in *Corriere merito*, 2009, 41 (m), con nota di TRAVAGLINO; *Corriere giur.*, 2009, 59, con nota di DI MAJO; *Nuova giur. civ.*, 2009, I, 313, con nota di DEL GROSSO; *Resp. civ. e prev.*, 2009, 850, con nota di MASSA), secondo cui *“In tema di azione d'indebito arricchimento nei confronti della P.A., conseguente all'assenza di un valido contratto di appalto di opere (nella specie perché annullato dal Giudice Amministrativo), tra la P.A. (nella specie un Comune) ed un privato (nella specie un consorzio di cooperative), l'indennità prevista dall'art. 2041 cod. civ. va liquidata nei limiti della diminuzione patrimoniale subita dall'esecutore della prestazione resa in virtù del contratto invalido, con esclusione di quanto lo stesso avrebbe percepito a titolo di lucro cessante se il rapporto negoziale fosse stato valido ed efficace; pertanto, ai fini della determinazione dell'indennizzo dovuto, non può farsi ricorso alla revisione prezzi, tendente ad assicurare al richiedente quanto si riprometteva di ricavare dall'esecuzione del contratto, la quale, non può costituire neppure un mero parametro di riferimento, trattandosi di meccanismo sottoposto dalla legge a precisi limiti e condizioni, pur sempre a fronte di un valido contratto di appalto”;*
- v) in dottrina:
 - v1) M.C. CAVALLARO, *Il diritto alla revisione dei prezzi nei servizi pubblici locali: uno spunto per importanti chiarimenti, tra nullità del provvedimento e criteri di imputazione della responsabilità della p.a.*, in *Foro amm.*, 2014, 478;
 - v2) L. VIOLA, *Basta chiedere: la revisione prezzi nei contratti di forniture e servizi e l'onere di preventiva richiesta alla stazione appaltante*, in *Urbanistica e appalti*, 2016, 1, 104-111;
 - v3) S. CARICATO, *Sulla revisione del corrispettivo nei contratti di durata relativi a servizi o forniture*, in *Contratti Stato e enti pubbl.*, 2016, 2, 139;
 - v4) P. BARABINO, *Le note di variazioni Iva derivanti dalla revisione dei prezzi negli appalti: una interpretazione estensiva dell'art. 26 del d.p.r. 633/72*, in *Riv. giur. sarda*, 2020, 3, 573-583
 - v5) per un complessivo e compiuto approfondimento sull'anticipazione del prezzo e la revisione dei prezzi, R. DE NICTOLIS, *Appalti pubblici e concessioni*, Bologna, 2020, 1437 ss.