SENT. 29/2026

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE SECONDA GIURISDIZIONALE CENTRALE

D'APPELLO

composta dai seguenti magistrati:

Rita **LORETO** Presidente

Ida **CONTINO** Consigliere

Roberto **RIZZI** Consigliere

Nicola **RUGGIERO** Consigliere-relatore

Cosmo **SCIANCALEPORE** Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

-nel giudizio sull'appello iscritto al **n. 61883** del Registro di Segreteria, promosso da:

-**ADRIATICA SERVIZI SRL** (P.IVA 04135920710), con sede in Foggia, alla Via Onorevole Stefano Cavaliere n. 29, in persona del legale rappresentante *p.t.*, Ing. Giovanni Trisciuoglio, rappresentata e difesa, giusta procura in calce all'atto d'appello depositato il 15 novembre 2024, dall'Avv. Saverio Sticchi Damiani (P.E.C. sticchidamiani.saverio@ordavvle.legalmail.it – fax 0832.247893), elettivamente domiciliato in Roma, alla Piazza San Lorenzo in Lucina n. 26 (presso Studio Legale Prof. Avv. Saverio Sticchi Damiani), il quale dichiara di voler ricevere le comunicazioni

e le notificazioni al seguente indirizzo P.E.C.: sticchidamiani.saverio@ordavvle.legalmail.it,

contro

-COMUNE di FOGGIA (Cod. Fisc. 00363460718), con sede in Foggia, Corso Garibaldi n. 58, in persona del Sindaco p.t., dott.ssa Maria Aida Tatiana Episcopo, nella qualità rappresentata dall'Avv. Felice Eugenio Lorusso, giusta procura in calce all'atto di costituzione in giudizio pervenuto il 21 novembre 2025 e in virtù di determinazione dirigenziale n. 25 del 8 gennaio 2025, con domicilio digitale all'indirizzo di posta elettronica certificata segreteria@pec.studiolegalelorusso.it (il nominato difensore ha chiesto di ricevere gli avvisi di cancelleria al numero di fax 080/5481332 ovvero all'indirizzo di posta elettronica certificata suindicato) - *appellato*

per l'annullamento *in parte qua* e/o la riforma

-della sentenza n. 9/2024, depositata il 15 gennaio 2024, resa dalla Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Puglia, nel giudizio a istanza di parte iscritto al n. 37068 del registro di segreteria, promosso da Adriatica Servizi S.r.l. nei confronti del Comune di Foggia, nelle parti in cui (punto 2, pagine 8-12 della sentenza) la Corte regionale ha rigettato "*la domanda volta ad ottenere il pagamento dell'aggio ed il rimborso delle spese di notifica*";

VISTI l'atto d'appello e tutti i documenti di causa;

Alla pubblica udienza del giorno 11 dicembre 2025, celebrata con l'assistenza del Segretario, dott. Giuseppe Riccardo Carlucci,

omessa la relazione del Magistrato relatore, Cons. Nicola Ruggiero, sono stati uditi l'Avv. Saverio Sticchi Damiani per la società appellante, l'Avv. Felice Eugenio Lorusso per il Comune appellato e il rappresentante del Pubblico Ministero, in persona del Vice Procuratore generale Adelisa Corsetti;

Ritenuto in

FATTO

1. Con la gravata sentenza, resa nell'ambito del giudizio a istanza di parte n. **37068,** introdotto dalla soc. **ADRIATICA SERVIZI** srl nei confronti del Comune di Foggia, la Sezione giurisdizionale per la Regione Puglia:

-ha rigettato la domanda volta a ottenere il pagamento dell'aggio e il rimborso delle spese di notifica;

-ha dichiarato l'illegittimità del provvedimento con cui il Comune di Foggia aveva disposto l'incameramento della garanzia prestata per il corretto adempimento del contratto;

-ha rigettato la domanda volta a ottenere il rimborso dei premi di proroga sostenuti in ragione della mancata restituzione dell'originale della polizza.

Tutto ciò con compensazione delle spese.

1.a) Nello specifico, secondo quanto riportato nella sentenza gravata, con ricorso a istanza di parte depositato in data 11 maggio 2022 l'Adriatica Servizi s.r.l. ha esposto:

- di essere subentrata, giusta determina dirigenziale n. 861 del 7.8.2017, nella titolarità del contratto Rep. n. 9760 del 14.07.11

per la concessione del servizio di accertamento, liquidazione e riscossione volontaria e coattiva delle entrate tributarie, extratributarie e patrimoniali del Comune di Foggia;

-che per effetto del Capitolato speciale d'oneri e del contratto di concessione e dei suoi atti integrativi, succedutisi nel tempo (e in particolare per effetto dell'accordo di rinegoziazione del 28.12.2016 approvato con delibera di G.M. n. 19 del 24.2.2017), alla concessionaria spettava un aggio pari al 6,90% da percepirsi mediante ritenuta sulle somme riscosse in ragione della concessione e da riversarsi alla Tesoreria Comunale con cadenza decadale posticipata, e corrispondente presentazione mensile dei relativi rendiconti;

- che, a seguito di interdittiva antimafia prot. 0103843 del 17 settembre 2019 adottata dalla Prefettura di Foggia, l'Amministrazione comunale, con determina prot. 1378 del 20 settembre 2019, aveva immediatamente disposto la risoluzione del contratto e l'incameramento della cauzione definitiva di importo pari a €.1.250.000,00, affidando in via provvisoria ed emergenziale l'organizzazione del servizio di gestione e riscossione di ogni singola tipologia al personale del Comune, incassando direttamente le somme;

-di essere stata ammessa con decreto del 16 marzo 2020 del Tribunale Penale di Bari alla procedura di controllo giudiziario ai sensi dell'art. 34 *bis,* comma 6, del d.lgs. 159/2011, per anni due, con conseguente piena riabilitazione a riprendere ogni tipo di

rapporto con la P.A., continuando a permanere, tra l'altro, l'iscrizione nell'Albo MEF di cui all'art. 53 del d.lgs. n. 446/1997 per l'erogazione dei servizi in argomento;

- di aver inutilmente tentato, in ragione della insussistenza di ragioni ostative, di riprendere la gestione della concessione, sotto il controllo dell'amministratore giudiziario nominato dal Tribunale Penale;

- di aver, altresì, chiesto al Comune di Foggia, con nota prot. 1996/2019/U del 10.10.2019, di produrre un estratto conto aggiornato relativo alle fatture insolute inerenti agli aggi spettanti alla Concessionaria, computati in ragione delle somme riscosse dallo stesso ente, sollecitando l'Amministrazione comunale, con nota prot. 0002/2020/U del 7.2.2020, all'immediato pagamento delle somme dovute, tutte meglio dettagliate nell'atto introduttivo, a titolo di aggio per le somme riscosse in ragione dell'attività espletata dal concessionario e di rimborso delle spese sostenute per le attività rese nell'interesse dell'Amministrazione, attività che avevano consentito a quest'ultima di incamerare i tributi;

- di aver instaurato giudizio dinanzi al Tribunale di Bari, nell'ambito del quale, a seguito di regolamento preventivo di giurisdizione proposto dal Comune di Foggia, le Sezioni unite della Corte di cassazione, con ordinanza n. 760 del 12.01.2022, avevano dichiarato la giurisdizione della Corte dei conti.

Alla luce di quanto sopra, con il ricorso prima ricordato, proposto anche in riassunzione, la soc. Adriatica Servizi, nel ritenere di aver

diritto a conseguire l'aggio e il rimborso delle spese con riferimento alle riscossioni effettuate dal Comune anche dopo la risoluzione, ha chiesto:

-il riconoscimento del proprio diritto, previa declaratoria dell'illegittimità, con conseguente suo annullamento, della Determina prot. n. 1378 del 20 settembre 2019, con la quale il Comune di Foggia aveva disposto la risoluzione del contratto di appalto Rep. n. 9760 del 14.07.11 e l'incameramento della cauzione definitiva di importo pari a €. 1.250.000,00;

-il riconoscimento del proprio diritto, con conseguente condanna del Comune di Foggia al pagamento della somma di €. 3.095.297,84 oltre accessori fiscali (IVA) e interessi moratori come per legge, a titolo di aggio per incassi tributari e rimborso spese di notifica;

- la declaratoria della nullità, ingiustizia ed illegittimità dell'atto di incameramento della polizza fideiussoria per carenza dei presupposti, non avendo l'Amministrazione subito alcun danno dalla risoluzione, con conseguente condanna del Comune di Foggia a corrispondere l'importo dei premi di proroga in ragione della mancata restituzione dell'originale della polizza.

1.b) Nell'ambito del giudizio di primo grado, si è costituito il Comune di Foggia, eccependo in via preliminare la tardività della riassunzione dinanzi alla Sezione pugliese.

Nel merito, l'ente ha dedotto l'infondatezza delle pretese avversarie, alla luce delle norme contrattuali e, comunque, per assenza di dimostrazione circa la rispondenza delle somme

rivendicate ad attività intraprese e/o espletate dalla concessionaria prima della revoca dell'affidamento.

La Procura regionale, nelle proprie conclusioni, si è espressa per l'infondatezza tanto dell'eccezione di tardività sollevata dal Comune quanto delle pretese, nel merito, della soc. Adriatica Servizi srl.

All'esito del giudizio, il primo giudice, dopo aver rigettato l'eccezione di tardività della riassunzione, ha adottato le statuizioni sopra ricordate.

Nello specifico, la Sezione territoriale ha sostenuto la non accoglibilità della domanda della Concessionaria di pagamento dell'**aggio**, sul presupposto che, in base alle norme del Capitolato regolanti il rapporto concessorio, all'uopo richiamate (artt. 5 e 6, aventi a oggetto, rispettivamente, il corrispettivo del servizio e le modalità di versamento), "...*il diritto del concessionario a percepire l'aggio spetti esclusivamente per effetto dell'incasso del tributo, durante il periodo di vigenza contrattuale, e del successivo riversamento nella Tesoreria comunale.*

Trattasi di norme contrattuali di chiaro tenore che non lasciano spazi a dubbi interpretativi in merito alla regolazione del rapporto quanto al diritto del concessionario a percepire il compenso" (così, pag. 9 della decisione gravata).

Secondo la Sezione, dal corretto inquadramento della fattispecie contrattuale in esame nell'ambito della figura della concessione, discenderebbe che "...*rientra nell'assunzione del rischio operativo la circostanza che nessun compenso sia dovuto nell'ipotesi in cui la*

riscossione del tributo avvenga da parte della Stazione concedente dopo la scadenza del rapporto contrattuale, quand'anche per effetto dell'attività esperita dal concessionario" (pag.10 sentenza gravata).

Sempre nella prospettiva del giudice di prime cure, le conclusioni non muterebbero nemmeno nell'ipotesi in cui il contratto in esame fosse inquadrato come appalto di servizi, atteso che "...*le obbligazioni contrattuali, così come prefigurate nelle disposizioni del capitolato sopra richiamate, sarebbero tipiche obbligazioni di risultato (e non di mezzi), con la conseguenza che il diritto a percepire il compenso deve ritenersi condizionato al raggiungimento del risultato (l'incasso del tributo ed il riversamento nelle casse comunali) e non alla mera fornitura dei mezzi per la gestione dell'attività*.

Alla luce di tutto quanto sopra evidenziato, essendo pacifico che il rapporto contrattuale si sia esaurito a seguito della risoluzione disposta in data 20.9.2019 per effetto dell'adozione dell'interdittiva antimafia, nessun compenso a titolo di aggio deve ritenersi dovuto al concessionario per effetto di tributi incassati dal Comune dopo la predetta risoluzione" (pag. 10 della decisione).

Egualmente infondata è stata ritenuta la richiesta di rimborso delle **spese di notifica.**

A tal riguardo, il primo giudice ha richiamato gli artt. 10 (obblighi della concessionaria) e 46 (riscossione coattiva) del Capitolato, per sostenere che "...*le previsioni contrattuali non lascino spazio ad equivoci in merito alla circostanza che, durante il periodo di vigenza*

contrattuale, tutte le spese, ivi comprese quelle di notifica in fase di riscossione coattiva, siano ad esclusivo carico del concessionario, senza che nessuna norma del Capitolato preveda che il gestore abbia diritto al relativo rimborso nel caso in cui l'esito fruttuoso della procedura coattiva si realizzi in data successiva alla cessazione del rapporto concessorio" (pag.11).

Tale ricostruzione risulterebbe coerente con l'assetto dei rapporti tra le parti, per come regolato dal Capitolato, e in particolare con la stessa allocazione dei rischi e dei vantaggi propri di una fattispecie contrattuale inquadrabile nella categoria della concessione.

Per contro, la Sezione territoriale ha accolto la domanda volta alla declaratoria della nullità, ingiustizia e illegittimità dell'atto di incameramento della **polizza fideiussoria**, richiamando anche la sentenza n.291/23, all'epoca *sub iudice*, del Tar Puglia, sede di Bari (la quale, in parziale accoglimento del ricorso presentato dalla soc. Adriatica Servizi srl, ha dichiarato l'illegittimità della determinazione dell'Amministrazione di procedere all'incameramento della garanzia assicurativa).

Ha, in particolare, evidenziato che "...*al di là del nomen iuris utilizzato dall'Amministrazione per qualificare la sorte del rapporto concessorio, è pacifico che il Comune di Foggia non abbia proceduto ad una "risoluzione" (rectius recesso) del contratto in danno della Concessionaria, risultando per contro che, solo pochi giorni dopo la stessa risoluzione, l'Amministrazione abbia proceduto ad internalizzare il servizio di riscossione dei tributi, così adottando*

misure organizzative in grado di compensare le conseguenze pregiudizievoli derivanti dalla interruzione del rapporto concessorio con la Adriatica.

Né tanto meno risulta che il Comune abbia avanzato nei confronti della società alcuna pretesa risarcitoria per il ristoro di eventuali danni specifici subìti.

Alla luce di tutto quanto sopra evidenziato, deve ritenersi che la determinazione del Comune di procedere all'incameramento della cauzione sia priva di causa e dunque illegittima" (pag. 16 della sentenza).

Infine, la richiesta di condanna dell'Amministrazione al rimborso delle spese di proroga della **garanzia assicurativa** sostenute dalla Adriatica Servizi srl è stata rigettata, in quanto ritenuta generica e indeterminata per mancata produzione di alcuna prova documentale.

2. Avverso la richiamata sentenza n. 9/2024, ha proposto appello la soc. **ADRIATICA SERVIZI srl**, con atto notificato il 12 novembre 2024 e depositato il 25 novembre 2024, con il patrocinio dell'Avv. Saverio Sticchi Damiani.

Nello specifico, l'appellante, dopo la ricostruzione delle vicende di causa, ha censurato la decisione nelle parti in cui la stessa (punto 2, pagine 8-12) ha rigettato "*la domanda volta ad ottenere il pagamento dell'aggio ed il rimborso delle spese di notifica*".

A tal riguardo, ha formulato un unico, articolato motivo di doglianza, relativo alla dedotta:

-ERRONEITÀ DELLA SENTENZA APPELLATA (PUNTO 2, 2.1. E 2.2.) NELLE PARTI IN CUI LA CORTE HA RESPINTO LE DOMANDE DI ADRIATICA SERVIZI S.R.L. VOLTE AD OTTENERE IL PAGAMENTO DELL'AGGIO ED IL RIMBORSO DELLE SPESE SOSTENUTE PER LA NOTIFICA DEGLI ATTI IMPOSITIVI. ERRATA E/O FALSA INTERPRETAZIONE DEL CONTRATTO REP. N. 9760 DEL 14.07.11. ERRATA/FALSA INTERPRETAZIONE DEL CAPITOLATO SPECIALE D'ONERI. VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DEGLI. ARTT. 1362, 1366, 1458 c.c. VIOLAZIONE, ERRATA O FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 3, COMMA 1, LETT. ZZ) E 108 DEL D.LGS. 50/2016. VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 92 E 94 DEL D.LGS. 159/2011. ERRATA E OMESSA VALUTAZIONE DEGLI ELEMENTI ISTRUTTORI. VIZIO DI MOTIVAZIONE.

In primo luogo, l'appellante si è lamentato del fatto che le censurate argomentazioni del primo giudice sarebbero conseguenza di una interpretazione non corretta e "atomistica" del Contratto di concessione del servizio *de quo* nonché del relativo Capitolato speciale d'oneri.

E invero, quanto alla richiesta di pagamento dell'aggio con riferimento alle riscossioni effettuate dal Comune di Foggia anche posteriormente alla risoluzione contrattuale ma in relazione a un servizio svolto antecedentemente al momento risolutivo, la Corte territoriale avrebbe errato in sede di interpretazione del Contratto

e del Capitolato, in quanto:

-non avrebbe considerato le specifiche circostanze (tanto fattuali quanto giuridiche) del rapporto concessorio intercorso tra le parti;

-non avrebbe ricostruito la comune intenzione delle medesime parti contrattuali, così ponendosi in frontale contrasto con la normativa di riferimento.

In particolare, attraverso una lettura "dogmatica" e atomistica del menzionato Capitolato speciale (segnatamente degli artt. 5 e 6), il primo giudice avrebbe erroneamente ritenuto come non spettante la somma richiesta da Adriatica Servizi srl al Comune di Foggia a titolo di aggio, ossia della percentuale dovuta a valle dell'attività svolta e della riscossione di quanto accertato/liquidato (a monte) dalla medesima concessionaria.

Nondimeno, nell'impostazione difensiva, le menzionate disposizioni contrattuali avrebbero dovuto essere lette in combinato disposto con le restanti disposizioni e tenendo conto della condotta complessiva delle parti, *pre* e *post* sottoscrizione del contratto.

L'art. 5 del Contratto Rep. n. 9760 del 14.7.11 (il cui contenuto sarebbe stato completamente obliterato dalla Corte), indicherebbe, infatti, chiaramente la correlazione dell'aggio previsto per la concessionaria alla riscossione complessiva, senza condizionarne il pagamento alla vigenza o meno del contratto *de quo*.

Tale previsione, ritenuta fondamentale per la corretta interpretazione della reale volontà delle parti e di quanto effettivamente pattuito tra le stesse, sarebbe calibrata sui tratti e

sulle meccaniche proprie del servizio (di accertamento, liquidazione e riscossione volontaria e coattiva delle entrate tributarie, extratributarie e patrimoniali) svolto da Adriatica Servizi srl in favore dell'Ente comunale, atteso che il momento della riscossione rappresenterebbe solo la fase terminale (*rectius*, conclusiva) di un'attività complessa, cadenzata in più momenti e fasi.

Conseguentemente, il Comune di Foggia (committente), nella specie, avrebbe riscosso (a valle) tributi, tasse e imposte, solo in ragione del lavoro e delle operazioni effettuate (a monte) da Adriatica Servizi srl antecedentemente alla risoluzione *de qua*, giovandosene e beneficiandone in maniera piena.

Ciò farebbe risaltare l'erroneità della sentenza gravata.

In definitiva, l'adesione alle tesi del primo giudice garantirebbe al Comune l'incameramento di somme (relative all'aggio previsto *ex contractu*) non dovute, configurando così un vero e proprio indebito arricchimento da parte dell'Ente, in danno della concessionaria odierna appellante, cui andrebbe, per contro, riconosciuto il diritto a ottenere la somma a titolo di aggio sulla riscossione di tributi avvenuta a valle di un'attività regolarmente espletata dalla medesima Adriatica Servizi srl.

L'appellante ha, dunque, richiamato ampia giurisprudenza e i principi civilistici, per sostenere che l'interpretazione del contratto non potrebbe mai esaurirsi nel mero esame del testo dello stesso, imponendosi sempre un'indagine più approfondita, relativa alla sua *ratio*, alla sua ragione pratica, coerentemente con gli interessi che

le parti hanno specificatamente inteso tutelare mediante la stipulazione contrattuale.

Ciò in quanto l'interpretazione della singola clausola, che non tenga conto del complessivo accordo, rischierebbe di fraintendere il significato unitario del contratto.

L'interprete, dunque, non dovrebbe arrestarsi al mero esame del dato testuale, ma dovrebbe valutare tutti gli elementi c.d. extratestuali ai fini della corretta ricostruzione del significato delle dichiarazioni negoziali rese dalle parti, proprio al fine di non fraintendere - come asseritamente avvenuto nel caso concreto - il senso unitario delle pattuizioni concluse tra le parti contraenti.

La soc. Adriatica Servizi srl ha poi censurato la parte della sentenza contenente il riferimento alle obbligazioni di risultato (per l'ipotesi in cui il contratto all'esame fosse configurato quale appalto di servizi), sottolineando che, in ogni caso, il "risultato" menzionato dal primo giudice (*i.e.*, riscossione/incasso di quanto accertato dalla concessionaria) sarebbe stato senz'altro raggiunto grazie all'attività prestata, in vigenza del rapporto *de quo*, da Adriatica Servizi, la quale avrebbe, dunque, diritto a ottenere il compenso contrattualmente stabilito.

Sul punto, ha ribadito che la "percentuale" richiesta in primo grado a titolo di aggio, si riferirebbe ad attività già svolta dall'appaltatore, in un momento certamente anteriore (e non posteriore) alla risoluzione contrattuale, peraltro correlata non a un grave inadempimento, bensì all'intervenuta interdittiva.

Allo stesso tempo, l'appellante ha richiamato tanto le norme civilistiche sull'appalto (artt. 1655 e ss e 1458 c.c.) quanto la normativa sui contratti pubblici, applicabile *ratione temporis* (d.lgs. n. 50/2016), con relativa giurisprudenza, per ricavarne il diritto del soggetto che esegue i lavori (e così anche per i servizi e le forniture) a ricevere un compenso per quegli stessi lavori/servizi regolarmente svolti, dei quali il committente si sia giovato, e ciò anche nel caso (estremo) in cui la Stazione appaltante abbia risolto unilateralmente il contratto per grave inadempimento della controparte.

Del resto, la giurisprudenza avrebbe già valutato positivamente il diritto dell'operatore economico, "colpito" da interdittiva antimafia, a ottenere il giusto compenso dall'Ente per l'attività svolta in suo favore anteriormente al recesso/risoluzione, anche in ipotesi di appalto di servizi.

Al riguardo, l'appellante ha evocato quanto stabilito dagli artt. 92, comma 3 e 94 comma 2, del d.lgs. n. 159/2011 (sulla revoca ad opera delle PP.AA. delle autorizzazioni e concessioni ovvero sul recesso dai contratti sottoscritti con le ditte attinte da interdittiva, 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), nonché le decisioni dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 14/2021 e n. 23/2020.

Risulterebbe allora confermata, secondo l'appellante, la contraddittorietà della sentenza, per avere da una parte sostenuto

che nel caso di specie dovrebbe discorrersi di appalto di servizi e, dall'altro, non riconosciuto all'appaltatore (ossia, Adriatica Servizi srl) il giusto compenso per il servizio regolarmente svolto in costanza di rapporto contrattuale con il Comune di Foggia, beneficiario delle utilità rivenienti da quello stesso servizio.

La sentenza risulterebbe erronea anche nella parte in cui, per negare la somma richiesta dall'appellante a titolo di aggio non pagato, ha fatto riferimento all'assunzione, in capo al concessionario, del "rischio operativo" legato alla gestione dei servizi.

Invero, in base all'art. 3, comma 1, lett. vv) e lett. zz) (quest'ultima lettera non richiamata dalla Sezione territoriale) del d.lgs. n. 50/2016 e alla luce delle circostanze del caso concreto (risoluzione non correlata a un inadempimento contrattuale bensì all'intervenuta interdittiva, poi, seguita, *post* controllo giudiziario, dal provvedimento liberatorio emanato dalla Prefettura), l'Adriatica Servizi srl non avrebbe mai assunto - né avrebbe potuto farlo - un rischio operativo correlato a un evento (l'emanazione di un'interdittiva) non certo prevedibile *a priori* e comunque non connesso alle fluttuazioni del mercato oppure al rischio che il concessionario, con lo svolgimento del servizio in questione, non rientri degli investimenti e delle spese sostenute.

In definitiva, essendo il concessionario retribuito dall'amministrazione concedente non mediante il versamento di un corrispettivo, bensì attraverso il riconoscimento del diritto di

gestione dell'opera per un certo periodo di tempo (assumendo, per questa via, l'alea della scarsa redditività dell'opera rispetto alle spese connesse alla realizzazione e alla gestione), il concetto di rischio operativo si riferirebbe - ma solo per l'ipotesi in cui vi siano condizioni operative normali (per tali intendendosi l'insussistenza di eventi non prevedibili)- a quelle oscillazioni (*rectius*, alea) di mercato che possono rendere la concessione più o meno redditizia (o, persino, non redditizia) a seconda dei casi.

Il dato troverebbe conferma nella linea di *discrimen* tra appalto e concessione di servizi e nella nozione di "rischio operativo", tratteggiate dalla Direttiva n. 2014/23/UE.

La società appellante ha lamentato l'erroneità della sentenza gravata anche nella parte in cui ha rigettato la propria domanda di restituzione delle somme impegnate per le spese di notifica.

Sul punto ha evidenziato che l'art. 46 del Capitolalo speciale d'oneri - pure impropriamente richiamato nella decisione appellata – avrebbe espressamente posto a carico dell'utente escusso tutte le residue somme eventualmente dovute per imposte, diritti e contributo unico.

Le spese in questione, di natura forfettaria, regolarmente anticipate dal concessionario, non sarebbero mai a suo carico, proprio perché l'attività da questi svolta in favore dell'Ente (ad esempio, accertamento di tributi/imposte non corrisposte dai contribuenti) sarebbe dipesa, esclusivamente, dall'inadempienza dei cittadini morosi.

Nel caso di specie, Adriatica Servizi srl avrebbe anticipato tali somme, al fine di espletare l'attività prevista dal contratto, spese di cui il Comune di Foggia avrebbe ottenuto la restituzione verso gli utenti escussi, dopo la risoluzione contrattuale e una volta portata a compimento la pratica di accertamento, liquidazione e riscossione, condotta dalla concessionaria.

Ciò avrebbe comportato un indiretto "trasferimento" (senza causa alcuna) di ingenti somme di denaro dalla concessionaria all'Ente comunale, con asserito, grave *vulnus* economico per l'appellante e il rischio di avallare (per l'ipotesi di adesione alla tesi del primo giudice) l'indebito e ingiustificato arricchimento del Comune.

La mancata restituzione delle spese di notifica anticipate da Adriatica Servizi srl non potrebbe, inoltre, trovare giustificazione nel c.d. "*rischio operativo*" proprio del rapporto concessorio, per quanto già visto.

Ciò, anche perché il concessionario assumerebbe il rischio operativo (o di gestione) allorquando, in condizioni operative normali, lo stesso non abbia garanzia alcuna in ordine al recupero degli investimenti effettuati o dei costi sostenuti per la gestione dei lavori o dei servizi oggetto della concessione (art. 177 del d.lgs. 36/2023).

Nel caso di specie, l'intervento di un'interdittiva (peraltro solo *medio tempore*, dacché a essa avrebbe fatto seguito, *post* controllo giudiziario, il provvedimento liberatorio prefettizio) farebbe senz'altro venir meno il quadro di "normalità" delle condizioni operative afferenti al servizio oggetto della concessione, vale a dire

il presupposto giuridico richiesto dalla normativa di settore, ai fini del valido trasferimento di rischio/gestione dall'Ente concedente al concessionario.

In conclusione, la società appellante ha chiesto l'accoglimento del gravame e, per l'effetto, previo annullamento *in parte qua* della decisione impugnata, di accogliere tutte le domande formulate in primo grado da Adriatica Servizi S.r.l., così parallelamente accertando il diritto dell'appellante a ottenere le somme richieste a titolo di aggio nonché a titolo di rimborso delle spese di notifica nell'ambito del servizio di accertamento, liquidazione e riscossione volontaria e coattiva delle entrate tributarie, extratributarie e patrimoniali effettuato in favore del Comune di Foggia.

3. Con atto pervenuto il 17 novembre 2025 il **Comune di Foggia** si è costituito nel presente giudizio, con il patrocinio dell'Avv. Felice Eugenio Lorusso, chiedendo il rigetto del gravame, per inammissibilità e infondatezza dello stesso, con conferma della sentenza di primo grado.

4. In data 17 novembre 2025 la **Procura generale** ha formulato le proprie, articolate conclusioni, chiedendo il rigetto dell'appello, con condanna dell'appellante al pagamento delle spese del presente grado di giudizio.

Nello specifico, ha sostenuto l'infondatezza della domanda di riconoscimento del diritto all'aggio sulle riscossioni effettuate dal Comune posteriormente alla risoluzione contrattuale (a seguito di interdittiva antimafia), anche se correlate al servizio svolto dalla

concessionaria nel periodo antecedente.

Ciò per la ravvisata necessità di interpretare unitariamente la disciplina recata dal Capitolato speciale (artt. 5 e 6) e dal contratto rep. 9760 del 14 novembre 2011 (art. 5), essendo il primo parte della documentazione di gara esitata nel secondo.

Conseguentemente, la locuzione "*riscossione complessiva a qualsiasi titolo conseguita*" contenuta nel Contratto di concessione andrebbe rapportata alla clausola del Capitolato d'oneri (*lex specialis* della concessione di servizi in esame) che ne preciserebbe la portata, legando l'insorgenza del diritto all'aggio all'incasso del tributo durante la vigenza del contratto e al successivo riversamento in Tesoreria.

Ne deriverebbe che l'importo effettivamente incassato durante la vigenza del rapporto concessorio, indipendentemente dall'annualità di competenza, dovrebbe essere riversato al netto dell'aggio spettante, mentre nessuna disposizione autorizzerebbe a ritenere dovuto il compenso in relazione a somme non ancora introitate dalla Tesoreria dell'Ente, indipendentemente dalla causa del mancato incasso.

Né sarebbe possibile addivenire a una diversa interpretazione considerando i principi generali dell'interpretazione in materia contrattuale, a fronte di clausole speciali univoche, atte a disciplinare il caso di specie.

Allo stesso modo, secondo la Procura generale, non potrebbe essere invocata la configurazione del rapporto concessorio alla stregua di

un appalto di servizi, in quanto esposta *ad abundantiam* nella sentenza impugnata e, comunque, soltanto per sottolineare che non muterebbero le conclusioni di rigetto della pretesa azionata.

Le osservazioni difensive valorizzerebbero allora un punto non essenziale della sentenza gravata che, nel suo complesso, inquadrerebbe la vicenda come concessione e non come appalto di servizi, richiamando le clausole del Contratto di concessione e del relativo Capitolato speciale d'oneri.

Conseguentemente, i concetti di "risultato" e di "rischio operativo" andrebbero ricondotti alla *lex specialis* del rapporto in esame, secondo cui varrebbe il principio di cassa, ai fini della determinazione dell'aggio su quanto effettivamente riscosso durante la vigenza di un dato rapporto concessorio.

Anche in forza della specificità delle norme sulla riscossione delle entrate, la tutela del giusto compenso prevista dagli artt. 92, comma 3 e 94, comma 2, d.lgs. 159/2011, non potrebbe estendersi automaticamente ai concessionari della riscossione delle entrate destinatari di interdittiva antimafia.

La Procura generale ha, infine, sostenuto la non accoglibilità della richiesta di rimborso delle spese di notifica, rimarcando che:

-la sentenza impugnata, contrariamente a quanto ritenuto dall'appellante, avrebbe compiutamente argomentato il rigetto della domanda proposta, muovendo proprio dal tenore letterale dell'art. 46 del Capitolato speciale d'oneri;

-la regola di giudizio resterebbe quella del principio di cassa,

simmetricamente a quanto osservato relativamente alla domanda di pagamento dell'aggio.

In particolare, essendo la remunerazione del concessionario correlata alle entrate incassate nel periodo di vigenza del rapporto concessorio "*indipendentemente dall'annualità di competenza*", anche i rimborsi per le spese di notifica seguirebbero la stessa regola.

Ciò sarebbe confermato dalla possibilità che, in caso di successione nella gestione del rapporto, il subentrante chieda il pagamento dell'aggio nonché il rimborso delle spese all'utente escusso, anche con riferimento alle attività avviate, o parzialmente svolte, dal precedente gestore.

5. Con articolata memoria pervenuta in data 21 novembre 2025, il **Comune di Foggia**, dopo aver ricostruito le vicende oggetto di causa, ha, in primo luogo, sostenuto l'infondatezza, alla stregua della normativa di riferimento, della pretesa di controparte di pagamento dell'aggio (compenso) sulle somme non riscosse dalla concessionaria.

Invero, in base all'art. 5 del Capitolato speciale, il compenso (aggio) spetterebbe al concessionario solo se e in quanto abbia effettuato l'operazione di riscossione, essendo l'aggio stesso rapportato in misura percentuale alle somme effettivamente riscosse e prescindendo dall'annualità a cui afferisce la relativa entrata oggetto di riscossione.

Per contro, al concessionario non spetterebbe alcun compenso in

relazione a somme che non ha materialmente riscosso e, comunque, in relazione a somme che vengono corrisposte dal contribuente dopo la cessazione dell'efficacia della concessione.

In altri termini, il diritto al compenso sorgerebbe in capo al concessionario solo a seguito e per effetto della materiale riscossione, come ritenuto anche dal Giudice di primo grado e asseritamente confermato anche da altre disposizioni del capitolato speciale, laddove è precisata la modalità di percezione del compenso da parte del concessionario (così l'art. 6 del capitolato – Modalità di versamento).

Le disposizioni richiamate risulterebbero coerenti con la stessa natura del rapporto contrattuale di cui qui si discute, che, stando anche alle conclusioni del Giudice di primo grado, consisterebbe in una concessione e non già in un appalto di servizi.

Nello specifico, assumendo il concessionario del servizio il rischio del mancato compimento delle attività di riscossione e/o della mancata riscossione di somme che siano dipese da qualunque vicenda incidente sull'efficacia del rapporto contrattuale, ove l'operazione di riscossione non sia concretamente portata a termine, il concessionario non potrebbe pretendere di rivalersi sull'Amministrazione delle spese, degli oneri sostenuti e degli introiti mancati.

Peraltro, anche ove dovesse riconoscersi al rapporto tra Adriatica Servizi srl e Comune di Foggia la natura di appalto di servizi, in luogo di concessione di servizi, le pretese dell'appellante non

potrebbero trovare comunque accoglimento.

Ciò in ragione della natura delle obbligazioni assunte nei confronti del Comune, che sarebbero tipiche obbligazioni di risultato (e non di mezzi), essendo nel capitolato speciale il riconoscimento dell'aggio condizionato al completamento dell'operazione di riscossione e commisurato in percentuale alle somme riscosse.

Conseguentemente, il mancato raggiungimento del risultato, come asseritamente riscontrabile nel caso di specie, precluderebbe l'insorgenza, in capo alla concessionaria, del diritto al relativo compenso.

Adriatica Servizi srl, dunque, non potrebbe vantare alcun diritto al compenso in relazione a prestazioni che non ha eseguito e portato a compimento e, in sintesi, in relazione a somme che non ha riscosso (e, quindi, per un risultato che non avrebbe oggettivamente reso all'Amministrazione)

In ogni caso, il Comune di Foggia ha eccepito l'assenza di prova in ordine alla rispondenza delle somme pretese e quantificate da controparte ad attività intraprese e/o svolte dal concessionario prima della revoca dell'affidamento.

Infine, l'Ente ha sostenuto l'infondatezza dell'appello anche in relazione alla pretesa di rimborso delle spese di notifica e di procedura, atteso che, per espressa disposizione del capitolato speciale (art. 45), tali somme sarebbero poste a carico del concessionario.

Anche in questo caso, il Comune ha eccepito, comunque, il difetto

di dimostrazione circa la rispondenza delle somme pretese e quantificate da controparte, a titolo di rimborso di spese di notifica e procedura, ad attività di riscossione coattiva intraprese e/o svolte dal concessionario prima della revoca dell'affidamento.

In conclusione, il Comune di Foggia ha chiesto il rigetto dell'appello, con conferma della decisione impugnata e ogni conseguenza in ordine alle spese e agli onorari di causa.

6. Con memoria pervenuta in data 24 novembre 2025 la soc. **ADRIATICA SERVIZI srl**, nel rinviare al contenuto dell'atto d'appello, ha ulteriormente argomentato in ordine alla fondatezza dello stesso.

Nello specifico, ha, in primo luogo, richiamato la sentenza del Consiglio di Stato n. 392/2024, che ha confermato la sentenza n. 291/2023 del TAR, sede di Bari, sull'illegittimità della determinazione dell'Amministrazione di procedere all'incameramento della garanzia assicurativa.

Ha successivamente ribadito l'erroneità della sentenza gravata, nella parte in cui ha rigettato la richiesta di pagamento dell'aggio correlato alle riscossioni effettuate dal Comune di Foggia anche posteriormente alla risoluzione contrattuale, ma in relazione a un servizio svolto antecedentemente al momento risolutivo.

Il primo Giudice, impegnatosi in un'interpretazione letterale del solo art. 5 del Capitolato speciale d'oneri, avrebbe del tutto obliterato il contenuto dell'art. 5 del Contratto Rep. n. 9760 del 14.7.11.

Quest'ultimo, infatti, nel prevedere la spettanza alla concessionaria

di un aggio pari al 7,97% (poi ridotto nella misura di cui si dirà) sulla riscossione complessiva a qualsiasi titolo conseguita, come da offerta presentata in sede di gara, legherebbe chiaramente l'aggio previsto per la concessionaria alla riscossione complessiva, senza condizionare il pagamento alla vigenza o meno del contratto in questione.

Pertanto, la circostanza del conseguimento, da parte del Comune, della suddetta riscossione, unita a quella del mancato versamento della percentuale di aggio alla concessionaria, integrerebbero, oltre che un consistente *vulnus* economico-patrimoniale per la soc. Adriatica Servizi srl, anche un indebito arricchimento per l'Ente comunale.

Il Giudice di prime cure sarebbe incorso in un vistoso errore di (parziale) interpretazione della normativa applicabile nella fattispecie *de qua*, ossia il Contratto e il relativo Capitolato, obliterando *in toto* le pur chiare previsioni di cui al Contratto di concessione del servizio di che trattasi.

In definitiva, il Comune di Foggia (concedente), nella specie, avrebbe effettivamente riscosso, a valle, tributi, tasse e imposte solo in ragione del lavoro e delle operazioni svolte, a monte, dall'odierna deducente, antecedentemente alla risoluzione *de qua*, giovandosene e beneficiandone in maniera piena.

Il dato troverebbe conferma nelle sentenze (post 2019) a tale scopo depositate, favorevoli all'Ente locale, le quali dimostrerebbero, per l'appunto, che il Comune si sarebbe nel tempo avvantaggiato e

avrebbe tratto profitto, ancora oggi (e posteriormente alla risoluzione del Contratto), dall'attività puntualmente e previamente svolta dall'Adriatica Servizi srl, in qualità di concessionaria, attività rispetto alla quale era *ex contractu* previsto l'aggio su quanto complessivamente riscosso.

L'appellante ha, inoltre, ribadito che, qualora il Contratto in questione fosse inquadrabile come appalto di servizi, tale circostanza rafforzerebbe la tesi difensiva circa la spettanza dell'aggio, per le motivazioni già innanzi diffusamente illustrate.

Del resto, anche nel settore degli appalti pubblici, opererebbe la regola, sancita dall'art. 1458 c.c., della piena retroattività di tutti gli effetti della risoluzione del contratto, con conseguente obbligo di restituzione, da parte della P.A., dell'opera già eseguita dall'appaltatore ovvero, nel caso in cui ciò non sia possibile, di liquidazione del relativo prezzo.

In ogni caso, sulla base della giurisprudenza richiamata, l'obbligo di pagamento al Concessionario dell'attività svolta *pre-risoluzione* contrattuale non verrebbe nemmeno nell'ipotesi, qui ricorrente, di intervenuta interdittiva nei suoi confronti.

L'appellante ha quindi nuovamente ribadito quanto già esposto nel proprio atto di appello, con considerazioni già innanzi esaurientemente richiamate da questo giudicante e alle quali si fa rinvio, in ossequio al dovere di sinteticità degli atti, di cui all'art. 5 c.g.c..

Allo stesso modo, in relazione alla domanda di Adriatica Servizi srl

di restituzione, per lo meno, delle somme anticipate per le spese di notifica, l'erroneità della sentenza gravata sarebbe disvelata dall'interpretazione errata e, ancora una volta, parziale, delle disposizioni disciplinanti il servizio gestito dall'appellante in favore del Comune di Foggia.

E invero, l'art. 46 del Capitolato speciale d'oneri, pur stabilendo effettivamente, in capo alla concessionaria, l'obbligo della notifica "*ai contribuenti morosi a sua cura e spese di ingiunzioni ex RD n. 639/1910*", tuttavia, al capoverso immediatamente successivo, porrebbe a carico dell'utente escusso le stesse spese di notifica, di esecuzione e tutte le residue somme eventualmente dovute per imposte, diritti e contributo unico.

Si tratterebbe, in particolare, di spese forfettarie onnicomprensive riconosciute dalla legge come ripetibili verso il debitore, da inserire nei successivi accertamenti esecutivi, ingiunzioni e atti ulteriori.

Tali spese di notifica, solo anticipate dal Concessionario, non potrebbero essere poste a suo carico appunto perché l'attività da questi svolta in favore dell'Ente sarebbe riconducibile all'inadempimento dei cittadini morosi.

In conclusione, l'appellante ha insistito per l'accoglimento dell'appello e delle conclusioni ivi rassegnate.

7. Alla pubblica udienza del 11 dicembre 2025, l'Avv. Saverio Sticchi Damiani, per la società appellante, ha insistito, con articolate argomentazioni, per l'accoglimento del gravame.

Ha ribadito che, per giurisprudenza costante, l'attività svolta dal

concessionario, e di cui ha beneficiato l'Ente locale, va comunque riconosciuta, anche in caso d'interruzione del rapporto.

Ha concluso come in atti.

L'Avv. Felice Eugenio Lorusso, per il Comune appellato, ha ribadito la richiesta di rigetto dell'appello, sottolineando, tra l'altro, la natura del rapporto intercorso tra le parti (concessione e non appalto) e l'onere del concessionario di far fronte alle spese, in base alle previsioni del Capitolato.

Ha concluso come in atti.

Il P.M. ha reiterato la richiesta di rigetto del gravame, richiamando il principio di cassa e sottolineando, tra l'altro, l'inapplicabilità, alla presente fattispecie concessoria, dei principi fissati dalla sentenza n. 23/2020 dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato sul riconoscimento, in favore dell'appaltatore, colpito da interdittiva antimafia, del valore delle prestazioni già eseguite.

Ha concluso come in atti.

In sede di replica, l'Avv. Sticchi Damiani si è soffermato sull'esatta portata della decisione n. 23/2020 dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, che avrebbe disciplinato le conseguenze dell'interruzione anticipata del rapporto senza considerare la natura del contratto.

Esaurita la discussione, il giudizio è passato, dunque, in decisione.

Considerato in

DIRITTO

1. Il presente appello non merita accoglimento.

1.a) Nello specifico, risulta sicuramente infondata la **prima domanda**, finalizzata a ottenere, attraverso l'annullamento della decisione impugnata, la condanna del Comune di Foggia al pagamento, in favore della soc. Adriatica Servizi srl, già concessionaria del servizio di accertamento, liquidazione e riscossione (volontaria e coattiva) delle entrate tributarie, extratributarie e patrimoniali del predetto Ente, delle somme rivendicate a titolo di **aggio** per l'attività di riscossione intrapresa dalla concessionaria, ma non portata compimento, con il materiale incasso, durante il periodo di vigenza contrattuale.

Tale incasso è stato curato e realizzato direttamente dal Comune, in epoca successiva alla risoluzione contrattuale, disposta con determina prot. 1378 del 20 settembre 2019, a seguito di informazione antimafia interdittiva, adottata nei confronti della concessionaria con provvedimento prot. n. 48059 del 16 settembre 2019 della Prefettura di Foggia.

Invero, la pretesa della società appellante non trova fondamento nel complessivo quadro normativo di riferimento.

Viene al riguardo in rilievo, innanzitutto, l'art. 5 ("*Corrispettivo del servizio*") del Capitolato speciale d'oneri, relativo all' affidamento in concessione del servizio *de quo*, alla cui stregua: "*Per lo svolgimento del servizio al Concessionario spetterà un aggio corrispondente a quello offerto in sede di gara.*

L'aggio va rapportato all'ammontare complessivamente riscosso a qualsiasi titolo per tutta la durata contrattuale indipendentemente

dalle annualità di competenza" (sottolineatura aggiunta).

Il successivo art. 6 ("*Modalità di versamento*"), al comma 1, statuisce che:

"*I versamenti delle riscossioni relative a tutte le entrate oggetto del presente capitolato, al netto dell'aggio spettante alla Concessionaria affidataria, saranno effettuate con versamento alla Tesoreria Centrale con cadenza decadale posticipata e corrispondente presentazione mensile dei relativi rendiconti che consentano l'agevole imputazione nei capitoli di entrata dell'Ente. La gestione contabile è rapportata ad anno solare di riferimento*".

Le disposizioni in questione, nel loro chiaro significato letterale, legano l'insorgenza del diritto all'aggio all'intervenuta riscossione, durante il periodo di vigenza contrattuale, delle somme oggetto del servizio affidato all'esterno.

Ciò in quanto:

-l'aggio è espressamente rapportato (nella misura percentuale di cui si dirà a breve) alle somme effettivamente riscosse durante il periodo di vigenza contrattuale, indipendentemente dall'annualità cui si riferisce l'entrata oggetto di riscossione;

-il concessionario, una volta intervenuto il versamento da parte del contribuente, è tenuto a riversare alla Tesoreria le entrate riscosse, al netto dell'aggio a esso spettante, che viene, dunque, trattenuto solo a seguito di riscossione.

Tali conclusioni non sono inficiate dal richiamo, per contro operato dall'appellante, all'art. 5 del contratto, rep. n. 9760, stipulato in

data 14 luglio 2011 tra il Comune di Foggia e la società concessionaria AIPA (con successivo subentro della soc. Adriatica Servizi srl nella titolarità del contratto, a seguito di cessione del ramo d'azienda, oggetto di presa d'atto con determina dirigenziale n. 861 del 7 agosto 2017).

Tale ultima disposizione, nel prevedere che *"Alla concessionaria spetterà un aggio pari al 7,69%"* (poi ridotto al 6,90% per effetto dell'accordo di rinegoziazione del 28 dicembre 2016, approvato con delibera giuntale n. 19 del 24 febbraio 2017) "*sulla riscossione complessiva a qualsiasi titolo conseguita, come da offerta presentata in sede di gara*", non contempla un esplicito riferimento al periodo di vigenza contrattuale. Nondimeno, la medesima disposizione va necessariamente letta in stretta correlazione con i già menzionati artt. 5 e 6 del Capitolato speciale d'oneri.

Ciò in quanto lo stesso contratto n. 9760 del 14 luglio 2011 statuisce espressamente, all'art. 3, che "*L'appalto si intende concesso ed accettato sotto l'osservanza piena ed assoluta delle norme, patti, condizioni e modalità contenute nel bando, nel Disciplinare di gara e nel Capitolato Speciale d'oneri richiamati nelle premesse, che le parti dichiarano di conoscere ed accettare senza riserva alcuna*" (sottolineatura aggiunta).

Orbene, la lettura necessariamente combinata delle chiare previsioni sopra richiamate, contenute nel contratto e nel Disciplinare d'oneri, porta a ritenere, in armonia con quanto da ultimo ribadito dalla Procura generale, che gli art. 5 e 6 del

Disciplinare specifichino la portata precettiva dell'art. 5 del contratto.

Essi, in particolare, puntualizzano che il diritto all'aggio, da riconoscere nella misura del 7,69% (successivamente ridotta al 6,90%) su quanto complessivamente riscosso, insorge in capo al concessionario solo a seguito e per effetto della materiale riscossione, da parte dello stesso e durante il periodo di vigenza contrattuale, delle somme oggetto del servizio affidato in concessione.

E ciò indipendentemente dall'annualità di competenza.

L'impostazione qui seguita riposa, dunque, sulla lettura combinata di più disposizioni, dal chiaro contenuto letterale, contenute nei due distinti atti regolanti il rapporto contrattuale concretamente intercorso tra le parti.

Emerge allora palese l'infondatezza della tesi difensiva circa l'interpretazione "atomistica" della normativa di riferimento, su cui poggerebbe la già menzionata impostazione.

A fronte di tanto e per le medesime ragioni, si appalesa privo di pregio il richiamo, anch'esso operato dall'appellante, ai principi generali in materia di interpretazione dei contratti.

Egualmente non pertinenti risultano, a giudizio del Collegio, le ulteriori argomentazioni della società appellante volte ad affermare:

-il diritto dell'appaltatore, per l'ipotesi di risoluzione del contratto, al pagamento delle prestazioni relative ai lavori, servizi o forniture regolarmente eseguiti, di cui l'appaltante si sia giovato (così, ad es.,

l'art. 108 del d.lgs. n. 50/2016 e le norme civilistiche in materia di appalto, con relativa giurisprudenza);

-il diritto dell'operatore economico, colpito da interdittiva antimafia, comportante la risoluzione del contratto, al pagamento del valore delle opere già eseguite e al rimborso delle spese sostenute per l'esecuzione del rimanente (art. 92, comma 3 e 94, comma 3, d.lgs. n. 159/2011; decisioni dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 23/2020 e n. 14/2021).

Nella fattispecie all'esame viene, infatti, in rilievo sicuramente un rapporto di carattere concessorio.

Il dato è da ritenersi incontestabile, alla luce dell'ordinanza n. 760/2022 delle SS.UU. della Corte di cassazione, la quale, nel definire il regolamento preventivo di giurisdizione proposto dal Comune di Foggia, ha riconosciuto la giurisdizione della Corte dei conti nella presente fattispecie, proprio sul presupposto che venisse in considerazione una controversia tra la società concessionaria del servizio di riscossione delle entrate comunali, agente contabile, e l'Ente locale impositore.

Sul punto, è appena il caso di evidenziare le profonde differenze esistenti tra il contratto d'appalto e quello di concessione, incentrate essenzialmente sulle modalità di remunerazione dell'attività espletata dall'operatore economico.

E invero, "...*mentre l'appalto ha struttura bifasica tra appaltante ed appaltatore ed il compenso di quest'ultimo grava interamente sull'appaltante, nella concessione, connotata da una dimensione*

triadica, il concessionario ha rapporti negoziali diretti con l'utenza finale, dalla cui richiesta di servizi trae la propria remunerazione (Cons. Stato, Sez. V, 1° ottobre 2021, n. 6599; Id., Sez. IV, 22 marzo 2021, n. 2426). Dunque si ha concessione, quando l'operatore si assume in concreto i rischi economici della gestione del servizio, rifacendosi essenzialmente sull'utenza per mezzo della riscossione di un qualsiasi tipo di canone o tariffa, mentre si ha appalto, quando l'onere del servizio stesso viene a gravare sostanzialmente sull'amministrazione aggiudicatrice, sicché può affermarsi che è la modalità della remunerazione il tratto distintivo della concessione dall'appalto di servizi (Cons. Stato, Sez. VI, 4 maggio 2020, n. 2810)" (così testualmente, da ultimo, Consiglio Stato n. 3361/2025).

In altri termini, sul solo concessionario, proprio perché remunerato unicamente con il diritto di gestire i servizi oggetto del contratto, grava il c.d. "rischio operativo", ovvero il rischio di non ottenere, per effetto dei risultati della predetta gestione, alcuna remunerazione della propria attività, non rientrando, dunque, nemmeno degli investimenti effettuati e delle spese effettuate (art. 3, comma 12, d.lgs. 163/06, vigente alla data di stipula del contratto; art. 3, comma 1, lett. vv) d.lgs. 50/2016; punto 18 della direttiva 2014/2023/UE).

Le profonde differenze esistenti tra le due figure contrattuali non consentono, allora, l'estensione alla concessione (in questo caso, di servizi) delle norme dettate per l'appalto, così come dei principi

giurisprudenziali elaborati in relazione allo stesso, con particolare riferimento alle modalità di remunerazione dell'attività svolta.

Il discorso riguarda anche i principi di diritto fissati, con riferimento esplicito a fattispecie di appalto, dal Consiglio di Stato nelle due decisioni sopra menzionate.

D'altro canto, le norme già richiamate (art. 108 d.lgs n. 50/2016; artt. 1655 ss. e 1458 c.c.; artt. 92, comma 3, e 94, comma 2, d.lgs. 159/2011) si riferiscono al compenso spettante per prestazioni/opere "già eseguite", risultando, dunque, estranee al contenuto del rapporto qui intercorso tra le parti, nell'ambito del quale l'aggio rappresenta(va), in base alle previsioni contrattuali già menzionate, una voce remunerativa dovuta a fronte di una prestazione da ritenersi "eseguita" solo con il materiale incasso.

Sul punto va ribadito che, nella fattispecie all'esame, la concessionaria, nell'esercizio della sua autonomia negoziale e attraverso la chiara ed espressa accettazione (anche) degli artt. 5 e 6 del capitolato d'oneri (così come previsto dall'art. 3 del contratto), ha accettato il rischio "gestionale" di non ricevere alcunché a fronte di attività non sfociate nell'effettiva riscossione, durante il periodo di vigenza contrattuale, in dipendenza di vicende comunque incidenti sul perdurare del rapporto.

La circostanza appena esposta (accettazione espressa e volontaria di un rischio di tal fatta) esclude la configurabilità del paventato, indebito arricchimento dell'Ente locale, a danno della concessionaria.

La medesima circostanza fa, altresì, emergere la non pertinenza delle argomentazioni difensive, alla cui stregua, essendo la risoluzione del contratto stata determinata dal sopraggiungere di un evento (definito) imprevedibile (interdittiva antimafia), non sarebbero configurabili quelle "condizioni operative normali", in presenza delle può ravvisarsi l'assunzione a carico del concessionario del "rischio operativo", legato a fluttuazioni della domanda (art. 3, comma 1, lett. zz) d.lgs. 50/2016; punto 18 della direttiva 2014/2023/UE).

Invero, come ben rimarcato dalla Procura generale, il concetto di rischio operativo, quale delineato dalle disposizioni sopra richiamate, va correlato, nel caso di specie, alla disciplina speciale del rapporto, liberamente accettata dalle parti e incentrata sul c.d. "principio di cassa", alla cui stregua il diritto all'aggio insorge solo per effetto di riscossioni effettuate durante il periodo di vigenza contrattuale.

Ciò a maggior ragione alla luce della ricorrenza di profili di indubbia peculiarità nel servizio di riscossione delle entrate di pertinenza di un Ente pubblico.

Resta allora confermata l'infondatezza della domanda della società appellante di riconoscimento dell'aggio.

1.b) Il Collegio ritiene non accoglibile nemmeno la domanda dell'appellante volta a ottenere, attraverso l'annullamento della sentenza gravata, il rimborso delle **spese di notifica.**

Giova al riguardo evidenziare che, in base alle previsioni del

Capitolato d'oneri, al cui rispetto le parti del rapporto concessorio sono tenute anche in virtù di quanto statuito dall'art. 3 del contratto:

-"*La Concessionaria, assumendo la gestione dei servizi come individuati dal presente capitolato, subentra in tutti i diritti, obblighi ed oneri spettanti al comune in conformità alle leggi ed ai regolamenti in materia ed è tenuta a provvedere a tutte le spese occorrenti, ivi comprese quelle per il personale impiegato nonché obbligata all'esecuzione di attività collaterali alle principali oggetto dell'appalto, anche se queste comportino maggiore aggravio di costi documentabili a proprio carico e perfino diversa organizzazione ed attrezzattura*" (art. 10, comma 1 – "Obblighi della Concessionaria", con sottolineatura aggiunta);

-"*La Concessionaria, tramite i propri funzionari responsabili per la riscossione, provvede a dar corso alla procedura esecutiva mediante notificazione dell'atto d'ingiunzione, e come previsto dall'art. 5 del Regio Decreto 14 aprile 1910, n. 639, con pignoramento (articoli 491 e seguenti CPC), conformemente a quanto previsto nel titolo II del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, al quale esplicitamente rimanda l'art. 4 comma 2-octies del D.L. 24 settembre 2002 n. 209, convertito con modificazioni con la legge 22 novembre 2002, n. 265.*

Sono poste a carico dell'utente escusso, da parte della Concessionaria, le spese di notifica, di esecuzione, e tutte le somme

eventuali dovute per imposte (di bollo, di registro), diritti e per il contributo unico sulle spese di giustizia di cui al Testo Unico approvato con Decreto del Presidente della Repubblica n. 11/2002, ora dovuto.

Ad avvenuta riscossione, la concessionaria provvede a versare alla Tesoreria comunale l'ammontare delle riscossioni effettuate al netto dell'aggio di competenza secondo le modalità di cui all'art. 6.

Le fasi della riscossione coattiva cui la Concessionaria dovrà uniformarsi, sono le seguenti:

(…..)

La Concessionaria si impegna e si obbliga ad espletare i servizi di cui sopra con le seguenti modalità:

- *elaborazione e notifica ai contribuenti morosi a sua cura e spese di ingiunzioni di pagamenti ex R.D. n. 639/1910;*
- *elaborazioni e stampa di appositi tabulati riepilogativi delle ingiunzioni emesse. Tali tabulati riepilogativi devono essere depositati in copia presso gli uffici del Comune alla loro emissione."*

(art. 46 – Riscossione coattiva, con sottolineature aggiunte).

La lettura delle disposizioni in questione conforta l'interpretazione, cui è addivenuto il primo giudice, circa il fatto che le stesse, pur attribuendo all'utente escusso i costi della procedura coattiva, non prevedono in alcun modo il rimborso delle spese di notifica anticipate dal concessionario, in relazione ad attività di riscossione coattiva portate a compimento, dal soggetto "subentrante", in epoca successiva alla risoluzione del contratto.

D’altro canto, come ben rimarcato dalla Sezione territoriale (e ribadito dalla Procura generale), se l’aggio compete al concessionario su quanto riscosso complessivamente “*a qualsiasi titolo*” durante il periodo di vigenza contrattuale, “*indipendentemente dalle annualità di competenza*” (e, dunque, anche in ipotesi di entrate afferenti ad annualità antecedenti all’instaurazione del rapporto contrattuale), è ragionevole ritenere che, in applicazione del medesimo principio di “cassa”, il concessionario non possa rivendicare il rimborso delle spese sostenute per riscossioni coattive favorevolmente esitate solo dopo l’interruzione del rapporto contrattuale.

A tali profili, invero già dirimenti, si aggiunge, in ogni caso, quello ulteriore, eccepito dal Comune di Foggia in primo grado e riproposto in questa sede a seguito del sostanziale assorbimento operato dalla sentenza gravata, dell’assenza di ogni prova circa le somme rivendicate a titolo di spese di notifica.

Nello specifico, la società appellante ha rivendicato, in primo e secondo grado, il rimborso delle spese in questione, per il complessivo importo di €.1.166.630,00, derivante dalla sommatoria di importi cumulativi relativi a più tipologie di atti, per ciascuna delle quali è indicato (unicamente) il numero totale.

Tutto ciò senza produrre in giudizio tali atti e soprattutto senza dare dimostrazione della corrispondenza degli importi reclamati ad attività di riscossione coattiva, svolte dal concessionario prima della risoluzione ed esitate nell’effettivo recupero delle spese da parte del

Comune, in epoca successiva alla medesima risoluzione.

Trattasi di chiara violazione dell'onere probatorio gravante sulla concessionaria ex art. 2697 c.c., non superabile attraverso l'ammissione della CTU (oggetto di richiesta formulata in primo grado e ribadita in questa sede, ove sono state riproposte "tutte le domande" formulate al primo giudice; vedasi conclusioni dell'atto di gravame).

Ciò per il noto divieto della consulenza "*esplorativa*", ovvero della consulenza "… *utilizzata per colmare le lacune probatorie in cui sia incorsa una delle parti o per alleggerirne l'onere probatorio. Le parti, infatti, non possono sottrarsi all'onere probatorio di cui sono gravate, ai sensi dell'art. 2697 cod.civ., e pensare di poter rimettere l'accertamento dei propri diritti all'attività del consulente. Il ricorso al consulente deve essere disposto non per supplire alle carenze istruttorie delle parti o per svolgere una indagine esplorativa alla ricerca di fatti o circostanze non provati, ma per valutare tecnicamente i dati già acquisiti agli atti di causa come risultato dei mezzi di prova ammessi sulle richieste delle parti (Cass. 06/12/2019, n. 31886)"* (così, testualmente, Cass., n. 19631/2020).

A fronte di tutto questo, non possono trovare accoglimento le pur articolate argomentazioni difensive, come sopra diffusamente riportate.

Resta, dunque, confermata la non accoglibilità della presente domanda.

2. In conclusione, per tutto quanto sopra esposto, l'odierno appello va rigettato, con conseguente, integrale conferma della sentenza appellata.

SENT. 29/2026

La complessità/novità delle questioni trattate giustifica la compensazione delle spese, ai sensi dell'art. 31, comma 3, c.g.c.

P.Q.M.

-la Corte dei conti, Sezione seconda giurisdizionale centrale d'appello, disattesa ogni contraria istanza, eccezione o deduzione, definitivamente pronunciando:

-**RIGETTA** l'appello proposto dalla soc. **ADRIATICA SERVIZI SRL** avverso la sentenza n. 9/2024, della Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Puglia, con conseguente, integrale conferma della decisione gravata.

Spese di giudizio compensate.

Così deciso in Roma, nelle camere di consiglio dei giorni 11 dicembre 2025 e 13 gennaio 2026.

IL Consigliere ESTENSORE — IL PRESIDENTE

(dott. Nicola RUGGIERO) — (dott.ssa Rita LORETO)

f.to digitalmente — f.to digitalmente

Depositata in Segreteria il 4 FEBBRAIO 2026

P. Il Dirigente (dott. Massimo Biagi)

Firmato digitalmente

Il Funzionario Preposto
Lucia Bianco