

La revisione prezzi può essere applicata solo a contratti di durata non inferiore ai sei mesi

In tema di applicazione dell'Istituto della revisione prezzi ad alcuni contratti molto brevi, aggiudicati in economia, nelle more dell'indizione di una nuova procedura ad evidenza pubblica, il Consiglio di Stato con la decisione numero 5497 del 20 settembre 2006, così si esprime:

<la revisione prezzi possa concretamente operare solo per quei contratti ad esecuzione periodica o continuativa la cui effettiva durata non sia inferiore a sei mesi, semestrale essendo il termine (30 giugno e 31 dicembre di ogni anno) di pubblicazione degli elenchi dei prezzi rilevati che rappresentano il necessario ed indispensabile elemento di riferimento per l'attività istruttoria finalizzata all'accertamento da parte della pubblica amministrazione delle variazioni di prezzo eventualmente giustificatrici della revisione dei prezzi.

Nel caso di specie, invece, è pacifico che le obbligazioni commerciali di cui si discorre hanno avuto sempre durata brevissima, mensile o al massimo trimestrale, e dunque inferiore al termine semestrale sopra, il che già di per sé esclude l'ammissibilità della richiesta di revisione prezzi.>

A cura di Sonia Lazzini

R E P U B B L I C A I T A L I A N A  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta) ha pronunciato la seguente

DECISIONE

sul ricorso in appello iscritto al NRG 5730 dell'anno 2005 proposto da\*\* COOP., CONSORZIO \*\*, SC. a r.l., in persona del presidente in carica, rappresentato e difeso dagli avvocati Gaetano Tafuri e Luigi Tafuri, con i quali è elettivamente domiciliato in Roma, via dei Gracchi n. 187 (presso lo studio dell'avvocato Giovanni Magnano di San Lio);

contro

MINISTERO DELLA DIFESA – Direzione generale del Commissariato e dei Servizi Generali, in persona del ministro in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici domicilia ope legis in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

per l'annullamento

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sez. I bis, n. 2367 del 31 marzo 2005;

Visto il ricorso in appello con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero della Difesa;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive tesi difensive;

Visti gli atti tutti di causa;

Relatore alla pubblica udienza del 13 dicembre 2006 il consigliere Carlo Saltelli;

Udito

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

## F A T T O

A seguito di apposita licitazione privata il Ministero della Difesa affidava alla\*\* Coop., Consorzio \*\* S.c. a r.l., giusta contratto rep. n. 6905 del 27 luglio 1999, l'appalto di servizi di pulizia ed alberghieri presso la 46<sup>a</sup> Brigata Aerea di Pisa, l'Aeroporto di Grosseto e Cisam di S. Piero a Grado (Pi).

Ai sensi dell'articolo 3 (Durata del contratto) il predetto contratto, esecutivo dal momento in cui l'amministrazione avrebbe comunicato al contraente l'avvenuta approvazione dello stesso, sarebbe scaduto il 31 dicembre 1999, potendo essere tuttavia rinnovato in tutti i suoi termini originari, di anno in anno, per un massimo di tre anni; l'articolo 5 (Revisione del prezzo) stabiliva che il prezzo pattuito, ai sensi dell'articolo 44, quarto comma, della legge n. 724 del 1994 era soggetto a revisione periodica sulla base di una istruttoria condotta da dirigente responsabile che avrebbe dovuto tener conto dei prezzi di mercato del settore pulizia ed alberghiero da pubblicarsi con cadenza almeno semestrale sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica (ai sensi del comma 8 dell'articolo 44 della predetta legge n. 724 del 1994); nel caso in cui i prezzi di mercato non fossero stati pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale, la revisione sarebbe stata determinata secondo i seguenti principi: "a) la revisione opererà solo nel caso di rinnovo del contratto e limitatamente agli anni di rinnovo dello stesso e il calcolo revisionale sarà effettuato sulla base delle variazioni del costo della manodopera, nella misura del 70% e del costo dei materiali di consumo nella misura del 10%, al netto, cioè, delle spese generali e dell'utile aziendale (20%), non soggetti a revisione; b) in concreto, al prezzo contrattuale, detratto dell'importo delle eventuali penalità, verranno applicate, semestralmente le percentuali di variazione del costo della manodopera e dei materiali come sopra indicato, per il periodo intercorrente tra la data della gara e la data di cessazione del rapporto contrattuale. La revisione sarà riconosciuta semprechè la variazione complessiva calcolata come sopra precisato sia superiore al 10% dell'importo originario o di quello rinnovato: in ogni caso l'importo della revisione sarà limitato alla sola parte eccedente tale percentuale. Per quanto concerne la manodopera si terrà conto delle variazioni intervenute nel costo del lavoro degli operai previsti da utilizzare, nell'esecuzione del contratto, nella documentazione presentata a corredo dell'offerta. Per quanto riguarda i materiali di consumo e le attrezzature, si terrà conto convenzionalmente delle variazioni intervenute nel costo dei beni classificati sotto la voce "beni durevoli di consumo" secondo l'indice rilevato dall'ISTAT; c) la revisione del prezzo in favore dell'Amministrazione verrà effettuata d'ufficio allo scadere di ogni anno di validità del contratto e il relativo importo verrà recuperato all'erario in sede di liquidazione del saldo annuale del contratto; la revisione in favore della ditta contraente verrà effettuare a richiesta, da indirizzare al Ministero della Difesa – Direzione Generale del Commissariato e dei Servizi Generali, entro e non oltre 60 giorni dalla definitiva conclusione del rapporto contrattuale a pena di decadenza".

Con decreti n. 8227/A del 5 gennaio 2000, n. 8252 del 22 febbraio 2001 e n. 8021 dell'8 gennaio 2002 il predetto contratto veniva rinnovato rispettivamente per tutto l'anno 2000, per tutto l'anno 2001 e, per l'anno 2002, fino al 30 aprile 2002.

Scaduto definitivamente detto contratto, nelle more della definizione della procedura di scelta del nuovo contraente, i tre enti direttamente beneficiari dei servizi di pulizia e alberghieri espletati

in esecuzione del predetto contratto venivano autorizzati a provvedere in economia, attraverso singole obbligazioni commerciali per limitatissimi periodi temporali (trimestrali e mensili).

Con tre singole istanze, rispettivamente in data 5 luglio 2002, 8 luglio 2002 e 25 luglio 2002, sostanzialmente tutte di identico tenore, il\*\* Coop., Consorzio \*\* avanzata richiesta di revisione prezzi in relazione al contratto n. 6905 del 27 settembre 1999 del 5% sull'importo del 90% del canone con decorrenza dal 1° agosto 2002, rispettivamente in relazione ai servizi resi presso il Comando 4° Storno di Grosseto, presso la 46^ Brigata Aerea di Pisa, mentre per i servizi resi presso il \*\*. di S. Piero in Grado (PI) la richiesta di revisione veniva fatta decorrere dal 1° settembre.

Con ricorso giurisdizionale notificato il 15 marzo 2004 il \*\*Coop., Consorzio \*\*, assumendo, per un verso, di aver diritto alla revisione del prezzo contratto (prevista nel ricordato contratto Rep. n. 6905 del 27 settembre 1999, ma inopinatamente esclusiva nelle singole obbligazioni commerciali contratte con gli enti beneficiari dei servizi di pulizia e alberghieri) e, per altro verso, che erano rimaste ingiustificatamente senza riscontro le istanze a tal fine inoltrate all'amministrazione, chiedeva al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio l'accertamento del proprio diritto alla revisione periodica dei corrispettivi di appalto relativi al già citato contratto ed alle successive obbligazioni commerciali, eventualmente previo annullamento del diniego dell'amministrazione ed in parte qua del D.M. 8 agosto 1995, n. 583 (condizioni generali).

Attraverso un solo articolato motivo di doglianza, rubricato "Violazione degli artt. 1 e ss. della legge 07.08.1990 n° 241 – Violazione e falsa applicazione dell'art. 6 della legge 24.12.1993 n° 537, come modificato dall'art. 44 della legge 23.12.1994 n° 724, e dei principi generali in materia di appalto – Violazione e falsa applicazione degli artt. 1339, 1341, 1419 comma 2 e 1664 del Cod. Civ. – Eccesso di potere – Carenza istruttoria – Difetto di motivazione", oltre a lamentare che l'amministrazione non aveva fornito alcuna risposta alle sue istanze di revisione prezzi, la parte ricorrente insisteva sul suo diritto ad ottenerla, argomentando dalla natura imperativa ed inderogabile della disposizione di cui all'articolo 6 della legge 24 dicembre 1993, n. 537, con conseguente nullità dell'articolo 5 del contratto di rep. n. 6905 del 27 luglio 1999, che limitava fortemente il diritto alla revisione stessa, nonché con inserimento automatico della clausola legale di revisione prezzi nelle successive obbligazioni commerciali (che non la contenevano).

L'adito Tribunale, sez. I ter, nella resistenza dell'intimata amministrazione statale, con la sentenza n. 2367 del 31 marzo 2005, disattesa l'eccezione di inammissibilità del ricorso per la omessa tempestiva impugnazione dei dinieghi espressi dall'amministrazione in data 2 ottobre 2003 sulla richiesta di revisione del canone contrattuale, ha respinto il ricorso stesso, ritenendo sulla scorte della documentazione in atti, infondate le censure sollevate.

Con atto di appello notificato il 5 luglio 2005 il Consorzio\*\* Coop. ha chiesto la riforma della prefata statuizione, asseritamente erronea, riproponendo sostanzialmente le censure svolte in prime cure, a suo avviso, non correttamente intese e superficialmente respinte, con motivazione assolutamente non condivisibile.

L'Amministrazione della Difesa, costituitasi in giudizio, ha dedotto l'inammissibilità e l'infondatezza dell'avverso gravame, di cui ha chiesto il rigetto.

## DIRITTO

L'appello è infondato e deve essere respinto.

I.1. Occorre innanzitutto premettere, come correttamente rilevato dai primi giudici, che in punto la vicenda riguardante la controversia in esame deve essere opportunamente distinta in due fasi, del

tutto autonome e distinte, sia dal punto di vista logico che da quello temporale, oltre che giuridico: la prima, si dispiega nell'ambito del contratto originariamente stipulato in data 27 luglio 1999, rep. 6905, di durata fino al 31 dicembre 1999 e rinnovato espressamente, con decreto n. 8227/A del 5 gennaio 2000, n. 8252 del 22 febbraio 2001 e n. 8021 dell'8 gennaio 2002 rispettivamente per tutto l'anno 2000, per tutto l'anno 2001 e, per l'anno 2002, fino al 30 aprile 2002; la seconda riguarda invece le singole obbligazioni commerciali che gli enti beneficiari delle prestazioni oggetto dell'originario contratto (46<sup>a</sup> Brigata Aerea di Pisa; Aeroporto di Grosseto e CISAM di S. Piero a Grado (PI) sono stati autorizzati a contrarre per periodi brevissimi (trimestrali o addirittura mensili), nelle more del procedimento di scelta del nuovo contraente.

Invero, come emerge dalla lettura dei citati documenti, tutti versati in atti, non è revocabile in dubbio, che l'originario contratto stipulato il 27 settembre 1999, la cui scadenza, ai sensi dell'articolo 3, comma 1, del contratto stesso, era stata convenuta per il 31 dicembre 1999, fu legittimamente rinnovato, in attuazione della clausola espressa contenuta nel secondo capoverso del già citato articolo 3, con i decreti n. 8227/A del 5 gennaio 2000, n. 8252 del 22 febbraio 2001 e n. 8021 dell'8 gennaio 2002 rispettivamente per tutto l'anno 2000, per tutto l'anno 2001 e, per l'anno 2002, fino al 30 aprile 2002; deve aggiungersi che, così come del resto espressamente previsto dalla ricordata clausola di cui al secondo capoverso dell'articolo 3, il rinnovo del contratto si intendeva riferito a tutto i suoi termini originali, ivi compresa la clausola revisione del prezzo.

Per contro le successive obbligazioni commerciali non hanno alcun legame giuridico con il precedente contratto ed i relativi rinnovi fino al 30 aprile 2002: infatti, la scadenza di questi ultimi costituisce semplicemente il presupposto di fatto, unitamente alla necessità urgente di provvedere ad assicurare i servizi prima oggetto del contratto stesso, nelle more dello svolgimento della nuova procedura contrattuale, che autorizza e giustifica il ricorso alla procedura in economia; tali autonome obbligazioni contrattuali non contengono alcuna previsione di revisione del prezzo.

I.2. Proprio la ricordata mancanza di una clausola di revisione prezzi nelle predette obbligazioni commerciali esclude la fondatezza della domanda di revisione di prezzi in relazione alle prestazioni rese dalla società appellata in esecuzione delle stesse.

La società appellante ha sostanzialmente dedotto che, poiché la clausola revisionale era espressamente prevista dalla legge (art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 1993, n. 537) ed aveva natura imperativa, le obbligazioni commerciali contratte successivamente alla scadenza dell'ultimo rinnovo dell'originario contratto del 27 luglio 1999 dovevano ritenersi automaticamente integrate con detta previsione revisionale che si imponeva autoritativamente anche ad una diversa volontà delle parti contraenti.

La tesi, ad avviso della Sezione, benché suggestiva, non è meritevole di accoglimento.

La revisione periodica del prezzo prevista, come norma imperativa, dal comma 4 dell'articolo 6 della legge 24 dicembre 1993, n. 537, "viene operata sulla base di una istruttoria condotta dai dirigenti responsabili della acquisizione di beni e servizi sulla base dei dati di cui al comma 6"; tale comma espressamente stabilisce che "per orientare le pubbliche amministrazioni nell'individuazione del miglior prezzo di mercato, l'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), avvalendosi, ove necessario, delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, cura la rilevazione e la elaborazione dei prezzi del mercato dei principi beni e servizi acquistati dalle pubbliche amministrazioni, provvedendo alla comparazione, su base statistica, tra questi ultimi e i prezzi di mercati. Gli elenchi dei prezzi rilevati sono pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, per la prima volta entro il 31 marzo 1995 e successivamente, con cadenza almeno semestrale, entro il 30 giugno e il 31 dicembre di ciascun anno".

E' agevole dedurre, sulla scorta di tale substrato normativo, che la revisione prezzi possa concretamente operare solo per quei contratti ad esecuzione periodica o continuativa la cui effettiva durata non sia inferiore a sei mesi, semestrale essendo il termine (30 giugno e 31 dicembre di ogni anno) di pubblicazione degli elenchi dei prezzi rilevati che rappresentano il necessario ed indispensabile elemento di riferimento per l'attività istruttoria finalizzata all'accertamento da parte della pubblica amministrazione delle variazioni di prezzo eventualmente giustificatrici della revisione dei prezzi.

Nel caso di specie, invece, è pacifico che le obbligazioni commerciali di cui si discorre hanno avuto sempre durata brevissima, mensile o al massimo trimestrale, e dunque inferiore al termine semestrale sopra, il che già di per sé esclude l'ammissibilità della richiesta di revisione prezzi.

Giova, poi, evidenziare che le parti, come emerge dalla attenta lettura delle predette obbligazioni commerciali, hanno di volta in volta negoziato i prezzi dei servizi da prestare, con nuova autonoma ed indipendente (rispetto alla precedente obbligazione commerciale e rispetto all'originario contratto) manifestazione di volontà, a nulla rilevando che i prezzi praticati siano stati quelli pattuiti nell'originario contratto del 27 settembre 1999: tale ultima circostanza, anzi, lungi dal legittimare la fondatezza della richiesta di revisione, è sintomatica quasi di una sostanziale rinuncia alla stessa revisione prezzi, non avendo la società appellante ritenuto di dover chiedere un aggiornamento dei prezzi delle prestazioni da fornire, pur essendo passati oltre tre anni dai prezzi offerti e posti a base dell'originario contratto; ciò senza contare, a sostanziale dimostrazione della effettiva volontà delle parti di escludere la revisione dei prezzi anche in considerazione della durata delle obbligazioni commerciali di cui si discute, che nelle obbligazioni commerciali stipulate dal \*\*, Centro \*\*, di S. Piero a Grado, all'articolo 1, si conviene espressamente che "la revisione dei prezzi da qualunque motivo possa essere originata, non sarà concessa. I prezzi offerti si intendono, pertanto, invariabili per tutto l'anno. A tal fine, ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 1469 del Codice Civile, il negozio è aleatorio per volontà delle parti le quali rinunciano all'applicazione degli art. 1467 e 1664 del Codice stesso".

E' appena il caso di rilevare che non alcun fondamento logico – giuridico la tesi della società appellante secondo cui le obbligazioni commerciali di cui si discute nasconderebbero in realtà una sorta di rinnovo tacito dell'originario contratto del 27 luglio 1999, non essendo revocabile in dubbio sul piano strettamente fenomenologico e letterale che, in luogo di un solo contratto, risultano essere stipulate singole obbligazioni commerciali da parte di autonomi centri di imputazione (quali sono i citati tre enti militari, 46<sup>a</sup> Brigata Area di Pisa, Comando Aeroporto di Grosseto e \*\*, di S. Piero a Grado), rispetto alle quali l'originario contratto, come si è già avuto modo di evidenziare, rappresenta soltanto un presupposto di fatto (così che non può darsi alcun rilievo giuridico alla circostanza che nelle epigrafi delle ricordate obbligazioni commerciali si faccia riferimento - del tutto impropriamente, peraltro – ad una proroga del più volte citato contratto del 27 settembre 1999).

I.2. Deve essere ora esaminata la questione della chiesta revisione del prezzo con riferimento al contratto originario rep. n. 6905 del 27 settembre 1999.

Innanzitutto, diversamente da quanto sostenuto dalla società appellante, dalla documentazione in atti (in particolare da quella prodotta dall'amministrazione appellata, non smentita dalla parte appellante) emerge che l'amministrazione della difesa ha effettivamente riscontrato con la nota prot. n. 8/3/1736/SERV. del 2 ottobre 2003 di revisione dei prezzo contrattuali, così che non è fondata la censura di violazione dell'articolo 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241, per asserita mancata conclusione del procedimento.

D'altra parte, la società appellante ha proposto ben tre domande di revisione prezzi, evidentemente una per ognuno degli enti militari sopra citati con cui erano state stipulate le ricordate obbligazioni commerciali (in particolare la nota n. 310/02 del 5 luglio 2002 in relazione al Comando 4° Stormo Aeroporto di Grosseto, n. 313/02 dell'8 luglio 2002 in relazione alla 46<sup>a</sup> Brigata Aerea di Pisa e n. 331/02 del 25 luglio 2002 in relazione al \*\*. di San Piero a Grado): senonché queste domande non riguardano affatto l'originario contratto, ma solo le obbligazioni commerciali e, sotto tale profilo, per tutto quanto già osservato sub I.1., erano prive di fondamento.

Di tanto la stessa società appellante è consapevole, atteso che nell'atto di appello, per superare tale ostacolo, ha evidenziato che, poiché la richiesta di revisione prezzi si configurava come un diritto soggettivo, essa poteva essere chiesta per la prima volta anche direttamente in sede giudiziale.

Anche a voler ammettere una simile ipotesi, la domanda deve essere pur sempre respinta, come correttamente osservato in prime cure.

Ai sensi del punto c), dell'articolo 5 del contratto stipulato il 27 luglio 1989, era stato pattuito che la revisione in favore della ditta contraente sarebbe stato effettuato su richiesta da indirizzare all'amministrazione "entro e non oltre 60 giorni dalla definitiva conclusione del rapporto contrattuale a pena di decadenza".

Essendo definitivamente scaduto l'originario rapporto contrattuale, con i suoi relativi rinnovi, in data 30 aprile 2002, la richiesta di revisione prezzi andava formulata entro il 30 giugno 2002, data rispetto alla quale è da ritenersi tardiva sia quella di cui alle tre separate istanze del luglio 2002 (relative, peraltro, come si è detto alle singole obbligazioni commerciali e, pertanto, neppure utilizzabili per il diverso fine qui in esame) e a maggior ragione quella della notifica dell'atto introduttivo del giudizio di primo grado, non essendo invocabile il diverso termine di prescrizione in presenza di una clausola patrizia che fissava un termine di decadenza.

Né tale termine di decadenza può considerarsi nullo per violazione dell'articolo 2965 C.C., atteso che il termine di sessanta giorni ivi previsto deve ritenersi ragionevole e assolutamente congruo, decorrendo puramente e semplicemente dalla scadenza del contratto senza alcuna ulteriore specificazione o adempimento che rende eccessivamente difficile l'esercizio del diritto di richiedere la revisione; d'altra parte, la ricordata previsione contrattuale di decadenza non era inserita in condizioni generali di contratto e non richiedeva pertanto una sua approvazione specifica per iscritto, ai sensi dell'articolo 1341 C.C.

II. In conclusione l'appello deve essere respinto, non meritando la sentenza impugnata le critiche che le sono state rivolte.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (sezione quarta), definitivamente pronunciando sul ricorso in appello proposto da\*\* Coop., Consorzio \*\*, S.c. a r.l., avverso la sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sez. I ter, n. 2367 del 31 marzo 2005:

respinge l'appello;

Condanna la parte appellante al pagamento in favore della costituita amministrazione statale delle spese del presente grado di giudizio, che liquida complessivamente in € 3000,00 (euro tremila).

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 13 gennaio 2006  
DEPOSITATA IN SEGRETERIA - 20/09/2006