



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia

Lecce - Sezione Seconda

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 1556 del 2009, proposto da:

La Cascina Società Cooperativa p.a., rappresentata e difesa dagli avv. Michele Perrone e Elisabetta Martire, con domicilio eletto presso Maria Antonietta Nigro in Lecce, via Pozzuolo 9;

***contro***

Azienda Sanitaria Locale di Lecce, rappresentata e difesa dall'avv. Giancarlo Caiaffa, con domicilio eletto presso Giancarlo Caiaffa in Lecce, via B Ravenna, 2;

***per l'accertamento***

del diritto della Società ricorrente alla revisione prezzi ex artt. 6 della Legge n° 537/1993 e 115 del Decreto Legislativo n° 163/2006, nonché per la condanna dell'Azienda Sanitaria Locale di Lecce al pagamento delle somme dovute a tale titolo.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Azienda Sanitaria Locale di Lecce;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 Ottobre 2012 il Cons. Dott. Enrico d'Arpe e uditi per le parti gli avv.ti Michele Perrone e A. Durante, quest'ultimo in sostituzione dell'avv.to Giancarlo Caiaffa;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

**FATTO e DIRITTO**

La Cascina Società Cooperativa p.a. – in qualità di impresa incorporante della Società Cooperativa La Fiorita a r.l. – chiede l'accertamento della sussistenza del diritto alla revisione prezzi ex artt. 6 della Legge n° 537/1993 e 115 del Decreto Legislativo n° 163/2006 e la condanna dell'Azienda Sanitaria Locale di Lecce al pagamento delle somme dovute a tale titolo in riferimento alla convenzione stipulata nel 1999, ai sensi dell'art. 10 terzo comma del Decreto Legislativo n° 468/1997, per la gestione dei servizi di pulizia e sanificazione dei presidi ospedalieri e delle connesse attività di ausiliario, previsti dal Piano di Impresa approvato per stabilizzazione dei L.S.U., svolti su incarico della ex A.U.S.L. LE/2 di Maglie dal 1° Giugno 1999 al 31 Luglio 2005, per un importo totale rivendicato di € 918.654,61, oltre interessi legali e rivalutazione monetaria.

A sostegno del ricorso è stato formulato il seguente articolato motivo.

1) Violazione del disposto di cui all'art. 6 della Legge n° 537/1993 e dell'art. 115 del Decreto Legislativo n° 163/2006 – Eccesso di potere.

Dopo avere diffusamente illustrato il fondamento giuridico delle domande azionate, la Società ricorrente concludeva come sopra riportato.

Si è costituita in giudizio l'Azienda Sanitaria Locale di Lecce, depositando memorie difensive con le quali ha puntualmente replicato alle argomentazioni della controparte, concludendo per la declaratoria di inammissibilità ed, in ogni caso, per la reiezione del ricorso.

Alla pubblica udienza del 18 Ottobre 2012, su richiesta di parte, la causa è stata posta in decisione.

Il ricorso è parzialmente fondato e va accolto nei limiti di seguito indicati.

In via del tutto preliminare, osserva il Collegio che la presente controversia (inerente la revisione prezzi in un contratto qualificabile come appalto pubblico di servizi, ex art. 3 comma sesto del Decreto Legislativo n° 163/2006) rientra nella giurisdizione esclusiva dell'adito Giudice Amministrativo, in quanto l'art. 6 della Legge 24 Dicembre 1993 n° 537 e ss.mm. (vigente sino al 1° Luglio 2006), dopo aver statuito al quarto comma che "tutti i contratti ad esecuzione periodica o continuativa debbono recare una clausola di revisione periodica del prezzo", al comma diciannove disponeva esplicitamente che: "Le controversie derivanti dall'applicazione del presente articolo sono devolute alla giurisdizione, in via esclusiva, del giudice amministrativo".

Successivamente, l'art. 244 terzo comma del Decreto Legislativo 12 Aprile 2006 n° 163 (c.d. Codice degli appalti pubblici) aveva analogamente previsto (sino all'entrata in vigore del Codice del Processo Amministrativo) che: "Sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie relative al divieto di rinnovo tacito dei contratti, quelle relative alla clausola di revisione del prezzo e al relativo provvedimento applicativo nei contratti ad esecuzione continuata o periodica nell'ipotesi di cui all'art. 115" (riproduttivo, a sua volta, del soprariportato art. 6 quarto comma della Legge n° 537/1993).

Attualmente, l'art. 244 del Decreto Legislativo 12 Aprile 2006 n° 163 e ss.mm. prevede che "Il Codice del Processo Amministrativo individua le controversie devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in materia di contratti pubblici" e l'art. 133 primo comma lett. e) n° 2 del Codice del Processo Amministrativo stabilisce che: "Sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie relative al divieto di rinnovo tacito dei contratti pubblici di lavori, servizi, forniture, relative alla clausola di revisione del prezzo e al relativo provvedimento applicativo nei contratti ad esecuzione continuata o periodica, nell'ipotesi di cui all'articolo 115 del decreto legislativo 12 Aprile 2006 n° 163.....".

Sempre in via preliminare, vanno disattese le eccezioni di inammissibilità del ricorso sollevate dalla difesa dell'Azienda Sanitaria Locale resistente, sia perchè - notoriamente - negli appalti pubblici di servizi e nelle pubbliche forniture, a differenza degli appalti di lavori pubblici, la pretesa ai compensi revisionali, siccome scaturente da una clausola che si inserisce automaticamente (ai sensi dell'art. 6, quarto comma, della Legge 24 Dicembre 1993 n° 537 e ss.mm.) nei relativi contratti, ha sempre consistenza di diritto soggettivo perfetto in ordine all' "an" ed al "quantum" della revisione prezzi, sicchè, a ben vedere (in base al c.d. criterio del "petitum sostanziale"), tutte domande azionate nel presente giudizio concernono la tutela di (rivendicati) diritti soggettivi patrimoniali, previa eventuale "disapplicazione" dell'atto paritetico impugnato (Confronta: T.A.R. Puglia Lecce, II Sezione, 28 Aprile 2009 n° 823; 29 Dicembre 2008 n° 3756); sia in quanto la decadenza prevista dal richiamato art. 2 del Decreto Luogotenenziale C.P.S. n° 1501/1947 (norma, peraltro, non riproposta nel Decreto Legislativo 12 Aprile 2006 n° 163) non riguarda assolutamente gli appalti pubblici di servizi (Consiglio Stato, III Sezione, 19 Luglio 2011 n° 4362).

Nel merito, è necessario anzitutto rammentare che la contestata nota della ex Azienda Unità Sanitaria Locale LE/2 prot. n° 2005/0039036P del 22 Giugno 2005 dispone che “Si riscontra la sua in data 3 Giugno 2005.... con la quale ha richiesto la revisione prezzi ai sensi della Legge n° 537/1993 e 724/1994. Al riguardo si fa presente che la Convenzione con la Società Cooperativa a r.l. La Fiorita è stata stipulata con l’osservanza del D. Leg.vo n° 468/1997 che rappresenta una *lex specialis* per favorire l’occupazione, con la sottoscrizione di un Piano d’Impresa, approvato dalle autorità competenti. Nella convenzione e nel Piano d’Impresa non è prevista la revisione prezzi e, pertanto, questa Amministrazione non può autonomamente derogare alle norme nazionali (misure a favore dell’occupazione) e dai rapporti negoziali, così come approvati dalle autorità di vigilanza, i quali hanno disciplinato sin qui i rapporti con la Cooperativa La Fiorita”.

Ciò premesso, il Tribunale osserva, da un lato, che l’istituto della revisione prezzi riguarda (senza eccezioni) tutti i contratti pubblici inerenti servizi e forniture ad esecuzione periodica o continuativa qualificabili come appalti di servizi o come pubbliche forniture ai sensi dell’art. 3 del Decreto Legislativo n° 163/2006 e, dall’altro, che nella convenzione di che trattasi stipulata nell’anno 1999, ai sensi dell’art. 10 terzo comma del Decreto Legislativo 1° Dicembre 1997 n° 468, è espressamente previsto (nell’art. 8 del Capitolato d’oneri) che “il corrispettivo pattuito sarà fisso ed invariabile per tutta la durata della convenzione, fatte salve le prescrizioni delle norme vigenti in materia di revisione prezzi”.

Quindi, il Collegio ritiene che al contratto di appalto di servizi perfezionato “*inter partes*” nel 1999 è sicuramente applicabile l’art. 44 della Legge 23 Dicembre 1994 n° 724 (ora art. 115 del Decreto Legislativo n° 163/2006) – con l’inserzione automatica della clausola di revisione del prezzo pattuito, sulla base del c.d. indice F.O.I. rilevato dall’I.S.T.A.T. di variazione dei costi dei fattori di produzione del servizio di che trattasi – a partire dal 1° Giugno 2000 e sino 31 Luglio 2005, essendo stato l’originario rapporto relativo al periodo 1° Giugno 1999 - 31 Maggio 2004 (60 mesi) poi prorogato, senza soluzione di continuità, dalla ex A.U.S.L. LE/2 sino al 31 Luglio 2005 (vedi le esibite note della A.U.S.L. LE/2 prot. n° 2278 del 26 Maggio 2004 e prot. n° 42408 del 7 Luglio 2005).

La giurisprudenza amministrativa è ormai costante nell’affermazione secondo cui l’art. 6 della Legge n° 537/1993 e ss.mm. (oggi l’art. 115 del Decreto Lgs. n°163/2006) è una norma imperativa, che si sostituisce di diritto ad eventuali pattuizioni contrarie (o mancanti) nei contratti pubblici (appalti di servizi e forniture) ad esecuzione periodica o continuativa (*ex multis*: Consiglio di Stato, V Sezione, 16 Giugno 2003 n° 3373; 8 Maggio 2002 n° 2461; 19 Febbraio 2003 n° 916), e ciò in quanto la clausola di revisione periodica del corrispettivo di tali contratti ha lo scopo di tenere indenni gli appaltatori della Pubblica Amministrazione da quegli aumenti dei prezzi dei fattori della produzione che, incidendo sulla percentuale di utile stimata al momento della formulazione dell’offerta, potrebbero indurre l’appaltatore a svolgere il servizio o ad eseguire la fornitura a condizioni deteriori rispetto a quanto pattuito o, addirittura, a rifiutarsi di proseguire nel rapporto, con inevitabile compromissione degli interessi pubblici.

Per evitare tali inconvenienti, il Legislatore del 1993/1994 ha quindi disposto l’inserimento obbligatorio (automatico) della clausola di revisione prezzi ed ha contemporaneamente delineato il procedimento istruttorio attraverso cui la stazione appaltante deve determinare l’entità del compenso revisionale.

Peraltro, è noto che le disposizioni dell’art. 6 della Legge 24 Dicembre 1993 n° 537 e ss.mm. non sono state completamente attuate, visto che, ad esempio, non ha mai concretamente funzionato il meccanismo di rilevazione del costo dei beni e servizi di cui al comma sesto, per cui si applica normalmente il c.d. indice F.O.I. fissato dall’I.S.T.A.T. (sul punto, vedasi la già citata sentenza della V Sezione del Consiglio di Stato n° 3373/2003).

Può pertanto affermarsi che, per i contratti ad esecuzione periodica o continuativa - relativi a servizi e forniture - stipulati da Pubbliche Amministrazioni, la regola ordinaria è quella per cui la revisione prezzi spetta senza alcun

marginale di alea a danno dell'appaltatore.

Nel caso di specie, deve farsi applicazione dei principi innanzi richiamati, atteso che il contratto perfezionato "inter partes" nel 1999 è stato, poi, reiteratamente "prorogato" dalla A.U.S.L. LE/2 di Maglie (ora confluita nell'Azienda Sanitaria Locale resistente) senza giammai corrispondere alcun corrispettivo aggiornato a titolo di revisione prezzi, con la conseguente inserzione automatica, ai sensi dell'art. 1339 Codice Civile, della richiamata disposizione normativa (prima l'art. 6 della Legge 24 Dicembre 1993 n° 537 e ss.mm. e poi l'art. 115 del Decreto Legislativo 12 Aprile 2006 n° 163) avente carattere imperativo, in quanto finalizzata (come detto) a soddisfare interessi di ordine pubblico.

Peraltro, con orientamento costante, dal quale il Collegio non ha motivo di discostarsi, la giurisprudenza amministrativa ha ritenuto che l'art. 6 citato, nella parte in cui vieta in modo diretto ed assoluto l'effetto del rinnovo tacito, non impedisce, però la prorogabilità del contratto (Cfr.: Consiglio di Stato, V Sezione, 20 Ottobre 1998 n° 1508; VI Sezione, 29 Marzo 2002 n° 1767).

A tanto consegue che alle mere proroghe contrattuali può applicarsi la clausola revisionale prevista dall'art. 6 (ora dall'art. 115 del Decreto Lgs. 12 Aprile 2006 n° 163), nel mentre, conclusione opposta vale con riferimento agli atti con cui, attraverso specifiche manifestazioni di volontà, sia stato dato corso tra le parti a distinti, nuovi ed autonomi rapporti giuridici, ancorché a contenuto analogo a quello originario (così: T.A.R. Lazio I Sezione, 31 Marzo 2005 n° 2367).

La "ratio" di ciò è che, mentre la proroga del termine finale di un appalto pubblico di servizi sposta solo in avanti la scadenza conclusiva del rapporto, il quale resta regolato dalla sua fonte originaria, il rinnovo del contratto comporta una nuova negoziazione tra i medesimi soggetti, ossia un rinnovato esercizio dell'autonomia negoziale, che rende incompatibile l'immediata applicazione imperativa della clausola di revisione prezzi (per la durata del contratto pattuita).

Con riferimento al quantum revisionale, il meccanismo legale di aggiornamento del canone degli appalti pubblici di servizi (e delle pubbliche forniture) prevede che la revisione venga operata a seguito di una istruttoria condotta dai dirigenti responsabili della acquisizione dei beni e servizi sulla base dei dati rilevati e pubblicati semestralmente dall'I.S.T.A.T. sull'andamento dei prezzi dei principali beni e servizi acquisiti dalle P.A., ma l'insegnamento giurisprudenziale consolidato ha chiarito che – a fronte della mancata pubblicazione da parte dell'Istituto nazionale di statistica di tali dati – la revisione prezzi debba essere calcolata utilizzando l'indice (medio del paniere) di variazione dei prezzi per le famiglie di operai e impiegati (c.d. indice F.O.I.) mensilmente pubblicato dal medesimo I.S.T.A.T. (ex plurimis: Consiglio di Stato, V Sezione, 8 Maggio 2002 n° 2461).

In conclusione, previa disapplicazione della nota aslina prot. n° 2005/0039036P del 22 Giugno 2005, va dichiarato, ai sensi dell'art. 34 quarto comma c.p.a., il diritto della Società ricorrente di percepire dall'Azienda Sanitaria Locale di Lecce (subentrata dal 1° Gennaio 2007, ai sensi dell'art. 5 terzo comma della Legge Regionale Pugliese 28 Dicembre 2006 n° 39, in tutti i rapporti giuridici della incorporata ex A.U.S.L. LE/2) le somme dovute a titolo di revisione prezzi del contratto di appalto perfezionato con la ex A.U.S.L. LE/2 nel 1999 relativo ai servizi di pulizia e sanificazione dei presidi ospedalieri e delle connesse attività di ausiliario, sulla base dell'indice (medio) di variazione dei prezzi per le famiglie di operai e impiegati (c.d. indice F.O.I.) mensilmente pubblicato dall'I.S.T.A.T. applicato ai costi dei fattori di produzione del servizio di che trattasi, a partire dal 1° Giugno 2000 e sino al 31 Luglio 2005, maggiorate dagli interessi legali, calcolati dalla data di costituzione in mora sino all'effettivo pagamento (trattandosi di debito di valuta), con condanna in tal senso, ex art. 34 quarto comma c.p.a., dell'Azienda Sanitaria Locale di Lecce che, nel termine di 30 (trenta) giorni dalla comunicazione della presente sentenza, dovrà proporre alla Società ricorrente il pagamento di una somma a titolo di revisione prezzi determinata

in base ai predetti criteri.

Per le ragioni innanzi illustrate il ricorso deve essere accolto parzialmente, nei sensi e nei limiti sopra precisati.

Le spese processuali, ex art. 91 c.p.c., seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia Lecce - Sezione Seconda, definitivamente pronunciando sul ricorso indicato in epigrafe, lo accoglie parzialmente, nei sensi e nei limiti precisati in motivazione, e per l'effetto, previa disapplicazione della nota aslina prot. n° 2005/0039036P del 22 Giugno 2005, dichiara, ai sensi dell'art. 34 quarto comma c.p.a., il diritto della Società ricorrente di percepire dall'Azienda Sanitaria Locale di Lecce le somme dovute a titolo di revisione prezzi del contratto di appalto perfezionato con la ex A.U.S.L. LE/2 nel 1999 relativo ai servizi di pulizia e sanificazione dei presidi ospedalieri e delle connesse attività di ausiliario, sulla base dell'indice (medio) di variazione dei prezzi per le famiglie di operai e impiegati (c.d. indice F.O.I.) mensilmente pubblicato dall'I.S.T.A.T. applicato ai costi dei fattori di produzione del servizio di che trattasi, a partire dal 1° Giugno 2000 e sino al 31 Luglio 2005, maggiorate dagli interessi legali, calcolati dalla data di costituzione in mora sino all'effettivo pagamento, con condanna in tal senso, ex art. 34 quarto comma c.p.a., dell'Azienda Sanitaria Locale di Lecce che, nel termine di 30 (trenta) giorni dalla comunicazione della presente sentenza, dovrà proporre alla Società ricorrente il pagamento di una somma a titolo di revisione prezzi determinata in base ai predetti criteri. Condanna l'Azienda Sanitaria Locale di Lecce, in persona del legale rappresentante pro-tempore, al pagamento, in favore della parte ricorrente, delle spese processuali, liquidate (in applicazione dei criteri stabiliti dal D.M. 20 Luglio 2012 n° 140) in complessivi € 2.000,00 (Duemila/00), oltre I.V.A. e C.A.P. nelle misure di legge. Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Lecce nella Camera di Consiglio del giorno 18 Ottobre 2012 con l'intervento dei magistrati:

Enrico d'Arpe, Presidente FF, Estensore

Carlo Dibello, Primo Referendario

Simona De Mattia, Referendario

**IL PRESIDENTE, ESTENSORE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 22/10/2012

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)