

N. 02360/2011 REG.PROV.COLL.
N. 10190/2000 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 10190 del 2000, proposto da:
Soc Sider Almagià Spa (già Sider spa e Almagià spa), in proprio e quale capogruppo dell'Associazione Temporanea costituita con la Soc I.G.A. Spa (gia' C.P.C.), rappresentata e difesa dall'avv. Arturo Cancrini, con domicilio eletto presso Arturo Cancrini in Roma, via G. Mercalli, 13;

contro

Ministero dei Lavori Pubblici e Regione Lazio, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata per legge in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per l'annullamento

-del decreto del Ministro dei Lavori Pubblici – Direzione Generale degli Affari e del Personale Div. I – sez. 2° n. 294 del 10 maggio 2000 nonché della relativa nota di trasmissione, di pari numero e data, con la quale è stato respinto il ricorso proposto dalla ora Sider Almagià spa, ai sensi e per gli effetti del DLCPS del 6.12.1947 n. 1501 e successive modifiche, avverso la nota della Regione Lazio – Assessorato Lavori Pubblici Informatica –

dell'1 giugno 1995 prot. n. 8232 con la quale è stata negata la revisione prezzi ai sensi dell'art. 33 L. n. 41/1986 per i lavori di ristrutturazione e sistemazione dei porti di Ventotene e Ponza – terzo stralcio – affidati alla ricorrente impresa dalla Regione Lazio;

-del parere n. 3667 adottato nella seduta del 10.11.1998 dalla Commissione Ministeriale per la revisione dei prezzi contrattuali delle opere pubbliche – istituita presso il Ministero dei Lavori Pubblici- sul ricorso n. 5150 presentato dalla ora Sider Almagià spa in data 5 luglio 1995 ed afferente ai lavori di ristrutturazione dei porti di Ventotene e Ponza – terzo stralcio – affidati alla ricorrente impresa dalla Regione Lazio;

-della nota prot. n. 8232 dell'1.6.1995 – Ufficio 3° settore 32 dell'Assessorato Lavori Pubblici Informatica della Regione Lazio di comunicazione alla Sider del diniego di revisione dei prezzi ai sensi dell'art. 33 della legge n. 41/1986 per il lavori del Porto di Ventotene e Ponza – terzo stralcio;

-del decreto del Presidente della Giunta Regionale del Lazio n. 594/1993;

-di ogni altro provvedimento comunque connesso, presupposto e conseguente;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ministero dei Lavori Pubblici e di Regione Lazio;

Viste le memorie difensive;

Visto l'atto di costituzione in giudizio in data 4.12.2010 del fallimento n. 114/09 della Sider – Iteras spa in liquidazione e già capogruppo dell'ATI con IGA spa, in persona del curatore fallimentare, rappresentato e difeso dall'Avv. Arturo Cancrini ed elettivamente domiciliato presso lo studio dello stesso, in Roma, Via G. Mercalli n. 13;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore designato per l'udienza pubblica del giorno 15 dicembre 2010 il

dott. Domenico Lundini e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

La controversia in esame, instaurata dalla Sider Almagià spa, anche quale capogruppo di ATI, e proseguita dal fallimento n. 114/09 della incorporante Sider Iteras spa, riguarda la spettanza o meno, alla impresa istante, della revisione prezzi ai sensi dell'art. 33 della legge n. 41 del 28.2.1986, per il terzo stralcio dei lavori di ristrutturazione e sistemazione dei porti di Ventotene e Ponza che le furono affidati in concessione dalla Regione Lazio all'esito di gara indetta nel 1987.

L'azione è proposta mediante impugnativa degli atti in epigrafe specificati, tra i quali, prioritariamente, il diniego regionale del 1993 e del 1995 di revisione prezzi ai sensi dell'art. 3 del D.L. n. 333 dell'11.7.1992 per i lavori (relativi al Porto di Ventotene) del suddetto terzo stralcio e gli atti negativi al riguardo assunti dalla Commissione ministeriale per la revisione prezzi e dal Ministro dei Lavori pubblici a riscontro e decisione del ricorso proposto dall'impresa istante ai sensi del D.L.C.P.S. n. 1501 del 1°12.1947. Secondo l'Amministrazione, la legge regolatrice della revisione prezzi andrebbe nella specie individuata con riferimento alla data dell'atto aggiuntivo del terzo stralcio esecutivo di variante sottoscritto il 18.11.1992 ed approvato in data 2.4.1993, per cui la revisione non spetterebbe, in applicazione dell'art. 3 del DL 11 luglio 1992, n. 333, convertito in legge n. 359/1992, che tale istituto ha abolito per gli appalti di lavori pubblici.

Al riguardo la ricorrente sostiene invece, in estrema sintesi, che non sarebbe stato esaminato, negli atti impugnati, il quadro complessivo nell'ambito del quale si inserisce la richiesta di revisione prezzi, con conseguente carenza motivatoria, e che comunque la legge regolatrice della revisione prezzi stessa andrebbe individuata con riferimento all'originaria concessione del

1990, di cui l'atto aggiuntivo relativo al terzo stralcio dei lavori per il Porto di Ventotene sarebbe mera attuazione priva di autonomia.

Posto quanto sopra, il Collegio deve preliminarmente rimarcare, a confuto di specifica eccezione mossa dall'Amministrazione, che nella specie la potestas decidendi spetta all'adito giudice amministrativo e non al giudice ordinario, trattandosi di pretesa concernente, alla stregua del *petitum* enucleabile dall'atto introduttivo, l'an (e non il quantum) della revisione prezzi, in rivendicata applicazione dell'art. 3 della legge n. 41/1986, costituendo dunque oggetto d'impugnativa gli atti che autoritativamente hanno negato, con incisione di interessi legittimi, la detta revisione.

Tanto premesso, va puntualizzato che l'articolo 3 del decreto legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito con legge 8 agosto 1992, n. 359, nel novellare l'articolo 33 della legge 28 febbraio 1986, n. 41, ha abolito l'istituto della revisione dei prezzi negli appalti di lavori pubblici.

A seguito di tale abolizione si è posto il problema di stabilire se il divieto normativo di revisione prezzi si dovesse applicare anche agli appalti già banditi o già aggiudicati.

Secondo un costante orientamento giurisprudenziale la nuova disciplina si applica agli appalti aggiudicati dopo la sua entrata in vigore (Corte Conti, sez. contr., 5 marzo 1991, n. 20; 18 marzo 1995, n. 119; Cons. Stato, sez. II, 21 dicembre 1994, n. 2564; sez. IV, 16 ottobre 1995, n. 791).

Qualora, poi, dopo la stipulazione dell'originario contratto nel vigore della normativa che consentiva la revisione prezzi, vengano stipulati ulteriori "atti aggiuntivi" in presenza di una disciplina che vieta ormai la predetta revisione, si è domandato se, in relazione agli atti aggiuntivi, spetti la predetta revisione.

Tale problema va risolto diversamente, a seconda che gli atti aggiuntivi siano o meno configurabili come contratti autonomi rispetto a quello originario: se autonomi, soggiacciono al regime vigente al momento della

loro stipulazione, e dunque al divieto della revisione dei prezzi; se non autonomi, seguono il regime dell'originario contratto ed è, pertanto, ammessa la revisione prezzi (Cons. Stato, sez. IV, 27 febbraio 1998, n. 350). Sono senz'altro autonomi gli atti aggiuntivi comportanti l'esecuzione di lavori superiori al cosiddetto quinto d'obbligo, a nulla rilevando che nel nuovo atto vengano assunti come termini di riferimento i prezzi esistenti al momento della stipula del contratto originario (Corte conti, sez. contr., 8 febbraio 1995, n. 19).

Va anche ricordato che la revisione dei prezzi non può trovare applicazione alle convenzioni definitive stipulate dopo l'entrata in vigore del decreto-legge n. 333 del 1992, o perché specificative di elementi essenziali del contratto o in quanto contratti autonomi rispetto a quello originario (Cons. Stato, sez. IV, 22 gennaio 1999, n. 57).

Nel caso di cui trattasi, appare corretta la tesi dell'Amministrazione in ordine alla non debenza della revisione prezzi.

Quanto anzitutto ai profili formali e motivatori degli atti impugnati, va rilevato che l'Amministrazione, con il riferimento operato alla data di affidamento del terzo stralcio, successivo all'entrata in vigore della legge 359/1992, ha inteso correlare l'insorgenza del definitivo accordo contrattuale a tale affidamento, evidentemente ritenendolo autonomo rispetto agli atti ed accordi precedenti.

Non sussiste quindi alcun difetto di motivazione, mentre, sul piano sostanziale, le connotazioni del caso specifico confermano la correttezza del convincimento e dell'operato della P.A..

E' bensì vero, infatti che nel caso di cui trattasi, la gara aveva ad oggetto l'insieme delle opere di ristrutturazione e sistemazione dei porti di Ponza e Ventotene e che nella convenzione stipulata il 9 maggio 1990, riguardante la concessione del primo stralcio dei predetti lavori, la Regione si riservava di estendere l'affidamento degli ulteriori stralci "in relazione ai

finanziamenti che si renderanno all'uopo disponibili", dal canto suo impegnandosi contestualmente, da subito, il concessionario, "ad accettare tali ulteriori affidamenti, cui si provvederà mediante atti aggiuntivi agli stessi prezzi e patti della presente convenzione".

E' anche vero, tuttavia, che la convenzione originaria del 1990 costituiva una sorta di accordo quadro, avente contenuto specificamente costitutivo con esclusivo riferimento al primo stralcio dei lavori suddetti, la cui progettazione esecutiva e realizzazione venivano effettivamente affidate in concessione, con la convenzione predetta, all'ATI ricorrente. Per il resto dei lavori la convenzione era insuscettibile di operare ex se. Non essendo infatti ab initio disponibile tutta la somma necessaria per la realizzazione dell'intero programma generale di ristrutturazione e sistemazione dei menzionati Porti, la convenzione in proposito rinviava l'affidamento di ulteriori stralci mediante stipula di atti aggiuntivi man mano che i finanziamenti si fossero resi all'uopo disponibili. I primi due atti aggiuntivi, uno per il Porto di Ponza ed uno per il Porto di Ventotene, vennero in effetti stipulati nel corso del 1991. Il terzo atto aggiuntivo, di cui si discute, per la progettazione e realizzazione del terzo stralcio esecutivo funzionale del Porto di Ventotene, relativo ad opere di completamento della struttura portuale destinate alla limitazione e all'assorbimento del moto ondoso residuo, venne invece stipulato in data 18.11.1992, oltre due anni dopo l'originaria convenzione, ed approvato con DPGR del 2.4.1993 (per un importo complessivo di Lire 4.850.000.000).

E' evidente che la stipula del terzo atto aggiuntivo si profilava, al momento dell'originaria convenzione, come del tutto eventuale, poiché esso era subordinato al sopravvenire del finanziamento. Ove il finanziamento stesso fosse mancato, l'atto aggiuntivo non avrebbe potuto essere stipulato. Ne consegue l'erroneità della tesi della ricorrente secondo cui il momento genetico del rapporto contrattuale dovrebbe farsi risalire alla convenzione

originaria del 9 maggio 1990, data in cui era ancora in vigore l'art. 33 della legge n. 41/1986.

In effetti, tale tesi, secondo cui, appunto, la convenzione originaria avrebbe determinato il sorgere del vincolo sinallagmatico tra le parti con riguardo all'intera opera, non tiene conto che non vi era un impegno da parte dell'Amministrazione al momento della stipula della convenzione stessa a procedere alla stipula dell'atto aggiuntivo. In proposito l'Amministrazione si era riservata una mera facoltà di estensione dell'affidamento e, nonostante l'impegno del concessionario ad accettare gli ulteriori affidamenti alle stesse condizioni e prezzi del primo stralcio, l'oggetto degli ulteriori stralci non era contemplato nella convenzione originaria. L'accordo effettivo riguardava infatti, ripetesi, solo il primo stralcio.

La conseguenza è che per il terzo lotto la convenzione del 1990 non era idonea a far sorgere il vincolo sinallagmatico.

Soltanto gli atti aggiuntivi specifici, che avevano ad oggetto progetti esecutivi e corrispettivi determinati, erano idonei a far sorgere in proposito obbligazioni contrattuali.

Inoltre, il riferimento alla convenzione del 1990 come momento genetico del rapporto, anche per il terzo stralcio dei lavori del Porto di Ventotene, non tiene conto di un ulteriore elemento, costituito dal fatto che nel frattempo era intervenuta, prima della stipula e dell'approvazione dell'atto aggiuntivo relativo a detto stralcio, una variante progettuale esecutiva (approvata dall'Amministrazione con DPGR del 31 dicembre 2001) per i lavori del Porto di Ventotene, con modifica altresì dell'importo economico dei lavori stessi e del termine di esecuzione. L'atto aggiuntivo relativo alla progettazione esecutiva e alla realizzazione del terzo stralcio dei lavori del Porto di Ventotene, recepisce le modifiche progettuali ed economiche intervenute rispetto a quelle previsionali di cui alla convenzione del 1990, dilatando ulteriormente oltretutto (7 mesi) i tempi di durata della

concessione. Donde l'autonomia, anche sotto tale ulteriore profilo, dell'accordo per il terzo stralcio intervenuto il 18.11.1992 (ed approvato con decreto del 2.4.1993) rispetto al generico accordo del 1990, stante la diversità di elementi essenziali dell'accordo stesso (oggetto e durata dei lavori e corrispettivo degli stessi).

Correttamente, pertanto, l'Amministrazione ha ritenuto di assoggettare il terzo atto aggiuntivo, quanto alla revisione prezzi, alla legge vigente (art. 3 del DL 11.7.1992, n. 333) al momento della stipula dello stesso.

Né in contrario, può assumere rilievo, ad avviso del Collegio, il fatto che si sia fatto riferimento, nell'accordo per il ripetuto terzo stralcio, ai prezzi e ribassi stabiliti con l'originaria concessione del 1990, in quanto, ciò nonostante, i rilevati profili di differenziazione dell'atto aggiuntivo per il terzo stralcio stesso fanno concludere per la sua piena autonomia ai fini dell'insorgenza del vincolo. Da ultimo, nemmeno rileva, ai fini del riconoscimento del compenso revisionale e dell'unicità dell'affidamento dei lavori in questione, la detta previsione contenuta nell'accordo stesso del 18.11.1992 relativa all'applicabilità dei prezzi e condizioni della convenzione originaria (tra i quali vi era la clausola di riconoscimento della revisione prezzi), dato che tale accordo vincolava immediatamente soltanto la parte privata mentre per la Regione esso è diventato vincolante solo a seguito dell'approvazione, intervenuta con Decreto del 2.4.1993, che ha correttamente escluso la revisione prezzi a causa della normativa sopravvenuta (e vigente al momento stesso dell'accordo aggiuntivo).

Il ricorso va conclusivamente respinto, in base alle superiori considerazioni, ma ragioni connesse alla particolarità della vicenda e delle questioni trattate inducono il Collegio a compensare, tra le parti, spese ed onorari.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, Sezione III, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto,

respinge lo stesso.

Compensa spese ed onorari.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 15 dicembre 2010

con l'intervento dei magistrati:

Domenico Lundini, Presidente FF, Estensore

Giuseppe Sapone, Consigliere

Cecilia Altavista, Consigliere

IL PRESIDENTE, ESTENSORE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 16/03/2011

IL SEGRETARIO

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