

N. 00935/2012 REG.PROV.COLL.  
N. 01869/2010 REG.RIC.



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 1869 del 2010, proposto da:

Giotta Cosimo, in qualità di amministratore unico della Ditta Antinia S.r.l.,  
rappresentato e difeso dall'avv. Mariagrazia Chianura, con domicilio eletto  
presso Vincenzo Mariano in Lecce, viale Lo Re, 38;

*contro*

Azienda Sanitaria Locale di Lecce, rappresentato e difeso dall'avv. Stefano  
Rossi, con domicilio eletto presso Stefano Rossi in Lecce, via Miglietta 5  
c/o A.S.L. Lecce;

*per la condanna*

dell'Azienda Sanitaria Locale di Lecce al pagamento delle somme dovute  
alla parte ricorrente a titolo di revisione dei prezzi, sino alla proposizione  
del ricorso, in riferimento ai contratti di appalto per i servizi di raccolta,  
trasporto e smaltimento di rifiuti speciali pericolosi provenienti da attività  
sanitaria svolti per conto delle ex A.U.S.L. LE/1 e A.U.S.L. LE/2 nei  
periodi Marzo 2006/Marzo 2010 con riferimento alla ex A.U.S.L. LE/1 e  
Gennaio 2001/Dicembre 2009 con riferimento alla ex A.U.S.L. LE/2, oltre

interessi legali e rivalutazione monetaria.

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 5 Aprile 2012 il Cons. Dott. Enrico d'Arpe.

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO e DIRITTO

Il ricorrente – in qualità di amministratore unico della Ditta Antinia S.r.l. (già Ditta Giotta Cosimo S.r.l.) – chiede la condanna dell'Azienda Sanitaria Locale di Lecce al pagamento delle somme dovute a titolo di revisione dei prezzi, sino alla proposizione del ricorso, in riferimento ai contratti di appalto per i servizi di raccolta, trasporto e smaltimento di rifiuti speciali pericolosi provenienti da attività sanitaria (prodotti dai Laboratori di analisi dei Presidi Ospedalieri e dei Distretti Socio Sanitari) svolti per conto delle ex A.U.S.L. LE/1 e A.U.S.L. LE/2 nei periodi Marzo 2006/Marzo 2010 con riferimento alla ex A.U.S.L. LE/1 e Gennaio 2001/Dicembre 2009 con riferimento alla ex A.U.S.L. LE/2, oltre interessi legali e rivalutazione monetaria.

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

1) Violazione e falsa applicazione di legge, con riferimento all'art. 6 della Legge 24 Dicembre 1993 n° 537 e ss.mm., che concerne la mancata indicazione della clausola sulla revisione del prezzo, e di conseguenza il mancato riconoscimento delle somme relative al compenso revisionale.

Dopo avere diffusamente illustrato il fondamento in diritto delle domande

azionate, il ricorrente concludeva come sopra riportato chiedendo l'accertamento del diritto della Ditta Antinia S.r.l. alla revisione del prezzo d'appalto e quindi la condanna dell'Azienda Sanitaria Locale di Lecce (già A.U.S.L. LE/1 e A.U.S.L. LE/2) al pagamento delle somme determinate a titolo di revisione del prezzo, oltre interessi e rivalutazione monetaria come per legge.

Si è costituita in giudizio l'Azienda Sanitaria Locale di Lecce, depositando una memoria difensiva con la quale ha puntualmente replicato alle argomentazioni della controparte, concludendo per la declaratoria di inammissibilità e, in ogni caso, per la reiezione del ricorso.

Alla pubblica udienza del 5 Aprile 2012 la causa è stata posta in decisione.

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

In via preliminare, osserva il Collegio che va disattesa l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla difesa dell'Azienda Sanitaria Locale resistente, posto che la presente controversia (inerente la revisione prezzi in un contratto di appalto pubblico di servizi) 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.....".

Nel merito, è necessario anzitutto rammentare, sia che la contestata nota dell'Azienda Sanitaria Locale di Lecce prot. n° 2010/0148616 del 16 Settembre 2010 dispone che "Si riscontra la Vs. nota di pari oggetto, con la quale, in nome e per conto della ditta Antinia S.r.l. (ex Giotta Cosimo).... affidataria del servizio di raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti speciali, giusta deliberazione n° 612 del 10 Marzo 2006 della ex A.U.S.L. LE/1, si chiede il pagamento della somma di € 1.794,43 Iva compresa, a titolo di revisione delle fatture mensili emesse da Marzo 2006 a Marzo 2010, e si comunica che questo ufficio, alla luce delle indicazioni impartite dalla Direzione Generale di questa Azienda, ritiene di non poter accogliere quanto da Voi richiesto, trattandosi di contratto in proroga di fatto", sia che dalla esibita deliberazione n° 612 del 10 Marzo 2006 della ex A.U.S.L. LE/1 (inerente tale rapporto contrattuale) si evince che per lo stesso era stata inizialmente prevista un durata (triennale) dal 1° Aprile 2006 sino al 31 Dicembre 2008.

Ciò premesso, il Tribunale – sottolineato che la stessa difesa dell'Azienda

Sanitaria Locale di Lecce (a pagina 2 del controricorso) ammette che è stata, poi, esplicitamente concessa dalla stazione appaltante una proroga tecnica alla Ditta appaltatrice ricorrente ai fini dell'indizione di una nuova gara, sicchè non può parlarsi di un rapporto svolto in via di mero fatto in relazione al periodo (successivo al 31 Dicembre 2008) dal 1° Gennaio 2009 sino al Marzo 2010 – osserva, da un lato, che non è stata pattuita alcuna variazione del prezzo concordato nel 2006, per cui non si è mai dato inizio ad un nuovo e diverso rapporto contrattuale tra le parti, frutto di un effettivo rinnovato esercizio dell'autonomia negoziale delle stesse, ma solo alla “proroga tecnica” del contratto stipulato nel 2006, e, dall'altro, che in tale contratto non è stata assolutamente prevista la richiesta di revisione prezzi da presentare con cadenza annuale, a pena di decadenza.

Per ciò che attiene l'ulteriore analogo rapporto intercorso tra la ricorrente e la ex A.U.S.L. LE/2, si rileva che – dalla documentazione versati agli atti di causa – emerge: che, dopo la rinnovazione del contratto (con un nuovo corrispettivo) avvenuta “inter partes” il 29 Luglio 2003 (con deliberazione n° 515/2003), il contratto di appalto perfezionato nel 2003 (con scadenza prevista al 31 Dicembre 2003) è proseguito (alle medesime condizioni) sino al Dicembre 2009, in virtù di reiterate proroghe tecniche concesse dalla P.A. sino all'aggiudicazione della nuova gara di appalto (sicchè non può parlarsi di un rapporto di mero fatto in relazione al periodo dal 1° Gennaio 2004 sino al Dicembre 2009); che non è stata pattuita alcuna variazione del prezzo concordato nel Luglio 2003 (per cui non si è mai dato inizio ad un nuovo e diverso rapporto contrattuale tra le parti frutto di un effettivo rinnovato esercizio dell'autonomia negoziale delle stesse); e che, anche in tale contratto, non è stata prevista la richiesta di revisione prezzi da presentare con cadenza annuale, a pena di decadenza.

Quindi, il Collegio ritiene che ai contratti di appalto di servizi perfezionati “inter partes” nel 2006 (ex A.U.S.L. LE/1) e nel 2003 (ex A.U.S.L. LE/2) è

sicuramente applicabile l'art. 44 della Legge 23 Dicembre 1994 n° 724 – 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° Aprile 2007 e sino al Marzo 2010 (ex A.U.S.L. LE/1), ed a partire dal 29 Luglio 2004 (salvo, però, l'operare della eccepita prescrizione quinquennale ex art. 2948 n° 4 Codice Civile) e sino al Dicembre 2009 (ex A.U.S.L. LE/2) – essendo stati, in tali periodi temporali, reiteratamente prorogati i rapporti contrattuali (instaurati tra le parti) senza soluzione di continuità.

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 margine di alea a danno dell'appaltatore.

Nel caso di specie, deve farsi applicazione dei principi innanzi richiamati, atteso che i nuovi contratti perfezionati "inter partes" nel 2006 (ex A.U.S.L. LE/1) e nel 2003 (ex A.U.S.L. LE/2) sono stati, poi, reiteratamente "prorogati" dall'Azienda Sanitaria Locale resistente senza prevedere 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° 2010/0148616 del 16 Settembre 2010, va dichiarato 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 delle incorporate ex A.U.S.L. LE/1 e ex A.U.S.L. LE/2) le somme dovute a titolo di revisione prezzi dei contratti di appalto (perfezionati con la ex A.U.S.L. LE/1 nel 2006 e con la ex A.U.S.L. LE/2 nel 2003) relativi ai servizi di raccolta, trasporto e smaltimento di rifiuti speciali pericolosi provenienti da attività sanitaria, 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 da Aprile 2007 e sino al Marzo 2010 (per il rapporto con la ex A.U.S.L. LE/1), e a partire dal 3 Settembre 2005 e sino al Dicembre 2009 (per il rapporto con la ex A.U.S.L. LE/2) – essendo stata eccepita la prescrizione estintiva quinquennale ex art. 2948 n° 4 Codice Civile e risultando interrotta la prescrizione solo con l'istanza presentata in via amministrativa in data 3 Settembre 2010 – 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 dell'Azienda Sanitaria Locale di Lecce.

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

Sussistono gravi ed eccezionali motivi (l'accoglimento solo parziale delle domande azionate) per disporre la compensazione integrale tra le parti delle spese processuali.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia Lecce - Sezione Seconda definitivamente pronunciando sul ricorso indicato in epigrafe, lo accoglie parzialmente nei limiti precisati in motivazione e, per l'effetto, previa disapplicazione della nota aslina prot. n° 2010/0148616 del 16 Settembre 2010, dichiara il diritto della Società ricorrente di percepire dall'Azienda Sanitaria Locale di Lecce le somme dovute a titolo di revisione

prezzi dei contratti di appalto (perfezionati con la ex A.U.S.L. LE/1 nel 2006 e con la ex A.U.S.L. LE/2 nel 2003) relativi ai servizi di raccolta, trasporto e smaltimento di rifiuti speciali pericolosi provenienti da attività sanitaria, 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 da Aprile 2007 e sino al Marzo 2010 (per il rapporto con la ex A.U.S.L. LE/1), e a partire dal 3 Settembre 2005 e sino al Dicembre 2009 (per il rapporto con la ex A.U.S.L. LE/2), maggiorate dagli interessi legali, calcolati dalla data di costituzione in mora sino all'effettivo pagamento, con condanna in tal senso dell'Azienda Sanitaria Locale di Lecce.

Spese compensate.

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

Così deciso in Lecce nella Camera di Consiglio del giorno 5 Aprile 2012 con l'intervento dei magistrati:

Luigi Costantini, Presidente

Enrico d'Arpe, Consigliere, Estensore

Carlo Dibello, Primo Referendario

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 25/05/2012

IL SEGRETARIO

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

