

N. 02952/2014 REG.PROV.COLL.  
N. 04655/2012 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio**  
**(Sezione Terza Quater)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale n. 4655/12, proposto dalla Lavanderie Industriali Lavin s.p.a., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avv. Fabio Francario presso il cui studio in Roma, via della Mercede n. 11, è elettivamente domiciliata,

***contro***

l'Azienda Ospedaliera "Complesso Ospedaliero San Giovanni Addolorata", in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avv. Rodolfo Mazzei presso il cui studio in Roma, via XX Settembre n. 1, è elettivamente domiciliata,

***per l'accertamento***

del diritto, ai sensi dell'art. 115, d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, alla revisione prezzi dell'appalto per il "servizio di lavanolo, trasporto,

ritiro e consegna della biancheria piana, confezionata e dei kits sterili per le camere operatorie, per le esigenze dell'Azienda ospedaliera San Giovanni Addolorata in Roma", di cui al contratto rep. n. 47150, racc. 8525, stipulato il 6 luglio 2006 tra la Lavin s.p.a. e l'Azienda Ospedaliera Complesso Ospedaliero San Giovanni Addolorata, previa, occorrendo, disapplicazione o annullamento degli atti che disconoscono tale diritto, con particolare riferimento alle note dell'Amministrazione resistente nn. 18002 del 24 giugno 2008 e 912 del 21 luglio 2008, nonché

per la conseguente condanna dell'Amministrazione resistente al pagamento dei dovuti importi revisionali quantificati, alla data del 31 ottobre 2011, nell'importo complessivo di € 569.477,81, maggiorato degli interessi legali maturati e maturandi sino alla data dell'effettivo soddisfo nonché della rivalutazione monetaria o, comunque, al pagamento della maggiore o minore somma che verrà ritenuta di giustizia, maggiorata degli interessi legali maturati e maturandi sino alla data del'effettivo soddisfo nonché della rivalutazione monetaria, previamente disponendo, ove necessario, apposita CTU finalizzata alla verifica della congruità degli importi richiesti.

Visti il ricorso ed i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Azienda Ospedaliera "Complesso Ospedaliero San Giovanni Addolorata";

Viste le memorie prodotte dalle parti in causa costituite a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore alla pubblica udienza del 12 marzo 2014 il Consigliere Giulia Ferrari; uditi altresì i difensori presenti delle parti in causa, come da verbale;

Ritenuto e considerato, in fatto e in diritto, quanto segue:

### FATTO

1. Con ricorso notificato in data 1 giugno 2012 e depositato il successivo 15 giugno la Lavanderie Industriali Lavin s.p.a. ha chiesto l'accertamento del proprio diritto, ai sensi dell'art. 115, d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, alla revisione prezzi dell'appalto per il "servizio di lavanolo, trasporto, ritiro e consegna della biancheria piana, confezionata e dei kits sterili per le camere operatorie, per le esigenze dell'Azienda ospedaliera San Giovanni Addolorata in Roma, di cui al contratto rep. n. 47150, racc. 8525, stipulato il 6 luglio 2006 tra la Lavin s.p.a. e l'Azienda Ospedaliera Complesso Ospedaliero San Giovanni Addolorata; ha quindi chiesto la condanna dell'Amministrazione resistente al pagamento dei dovuti importi revisionali quantificati, alla data del 31 ottobre 2011, nell'importo complessivo di € 569.477,81, maggiorato degli interessi legali maturati e maturandi sino alla data dell'effettivo soddisfo nonché della rivalutazione monetaria o, comunque, al pagamento della maggiore o minore somma che verrà ritenuta di giustizia, maggiorata degli interessi legali maturati e maturandi sino alla data del'effettivo

soddisfo nonché della rivalutazione monetaria, previamente disponendo, ove necessario, apposita CTU finalizzata alla verifica della congruità degli importi richiesti.

Esponde, in fatto, che la gara le era stata aggiudicata per una durata di cinque anni (dall'1 aprile 2006 al 31 marzo 2011), per un corrispettivo a degenza pro die pari ad € 6,82 e per un corrispettivo unitario chirurgico pari ad € 25.00. L'art. 27 del disciplinare, parte integrante del regolamento contrattuale, ha previsto la revisione prezzi a decorrere dal secondo anno di durata del contratto. Nel corso dell'esecuzione del contratto si sono registrati progressivi incrementi dell'indice Istat – Foi, ai quali è corrisposto l'aumento dei prezzi dell'esecuzione dell'appalto per come originariamente pattuiti, e segnatamente dei corrispettivi per le degenze e gli interventi chirurgici. Nel corso dello svolgimento del servizio la ricorrente ha più volte rappresentato all'Azienda Ospedaliera l'intervenuto aumento degli originari prezzi d'appalto, richiedendo il pagamento dei maggiori importi derivanti dall'applicazione dell'indice Istat - Foi secondo gli incrementi verificatisi nei periodi di riferimento.

2. Avverso il mancato riconoscimento del diritto alla revisione prezzi ex art. 115, d.lgs. n. 163 del 2006 la ricorrente è insorta deducendo:

Violazione e falsa applicazione art. 115, d.lgs. n. 163 del 2006 –  
Violazione e falsa applicazione art. 6, commi 4 e 6, l. n. 537 del 1993  
– Violazione e falsa applicazione art. 27 del Disciplinare.

L'intervenuto aumento degli originari prezzi d'appalto comporta, ai

sensi dell'art. 115, d.lgs. n. 163 del 2006, l'obbligo dell'Azienda Ospedaliera di adeguarsi ad essi nel momento in cui paga all'aggiudicataria esecutrice dell'appalto il corrispettivo pattuito. Tale diritto della società, che ha eseguito l'appalto, sussiste anche in mancanza dell'elaborazione, da parte dell'Istat, dei costi dei beni e servizi acquisiti dalla P.A., essendo le stazioni appaltanti tenute a riconoscere comunque il diritto alla revisione prezzi sulla base dell'indice Istat – Foi relativo alle variazioni dei prezzi per le famiglie di operai ed impiegati.

3. Si è costituita in giudizio l'Azienda Ospedaliera “Complesso Ospedaliero San Giovanni Addolorata”, che ha sostenuto l'inammissibilità del ricorso e nel merito, la sua infondatezza.

4. Con memorie depositate alla vigilia dell'udienza di discussione le parti costituite hanno ribadito le rispettive tesi difensive.

5. All'udienza del 12 marzo 2014 la causa è stata trattenuta per la decisione.

## DIRITTO

1. Alcune precisazioni si rendono necessarie, al fine di chiarire nei suoi dati obiettivi la vicenda contenziosa all'esame del Collegio.

La ricorrente Lavanderie Industriali Lavin s.p.a. è stata affidataria dell'appalto relativo al “servizio di lavanolo, trasporto, ritiro e consegna della biancheria piana, confezionata e dei kits sterili per le camere operatorie, per le esigenze dell'Azienda ospedaliera San Giovanni Addolorata in Roma”, di cui al contratto rep. n. 47150,

racc. 8525, stipulato il 6 luglio 2006. La durata dell'appalto era stabilita in cinque anni (dall'1 aprile 2006 al 31 marzo 2011), per un corrispettivo a degenza pro die pari ad € 6,82 e per un corrispettivo unitario chirurgico pari ad € 25,00.

L'art. 27 del disciplinare, parte integrante del regolamento contrattuale, ha imposto la revisione prezzi a decorrere dal secondo anno di durata del contratto. Di conseguenza già dal secondo anno di servizio la ricorrente ha chiesto alla stazione appaltante di attivare la procedura di revisione prezzi e, in mancanza dell'elaborazione, da parte dell'Istat, dei costi dei beni e servizi acquisiti dalla P.A., ha fatto riferimento all'indice Istat – Foi relativo alle variazioni dei prezzi per le famiglie di operai ed impiegati. A detta richiesta l'Azienda ospedaliera si è opposta affermando – con una argomentazione palesemente elusiva della stessa – che, ai sensi dell'art. 115, d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, era necessario avviare un'istruttoria al fine di accertare se e quanto era dovuto alla ditta appaltatrice del servizio. Di conseguenza ha respinto gli aumenti di costo indicati dalla ricorrente con note n. 18002 del 24 giugno 2008, relativamente al periodo 1 agosto 2007-31 luglio 2008, e n. 912 del 21 luglio 2008, relativamente al periodo 1 gennaio 2008-30 giugno 2008, affermando essere compito suo esclusivo effettuare l'istruttoria. Infine, con nota n. 23246 del 18 settembre 2008 ha ribadito che non sarebbero state prese in considerazione le fatture emesse dall'appaltatrice sulla base di una revisione prezzi autonomamente determinata, in base a

domande generiche e non dimostrative degli aumenti richiesti.

2. Ciò chiarito, nel merito il ricorso deve essere accolto nei sensi che saranno di seguito indicati.

L'art. 115 del Codice dei contratti pubblici dispone che: a) "tutti" i contratti ad esecuzione periodica o continuativa relativi a servizi e forniture "debbono" contenere una clausola di revisione periodica del prezzo; b) la revisione "viene operata" sulla base di un'istruttoria fondata sui dati di cui all'art. 7, comma 4, lett. c), e comma 5, dello stesso Codice.

Più in particolare è previsto che l'attività di revisione deve essere svolta dai dirigenti della stazione appaltante, responsabili della acquisizione dei beni e servizi, sulla base dei dati rilevati e pubblicati semestralmente dall'Istat sull'andamento dei prezzi dei principali beni e servizi acquisiti dalle P.A.. A sua volta una antica e consolidata giurisprudenza del giudice amministrativo ha chiarito che - a fronte della mancata pubblicazione da parte dell'Istituto nazionale di statistica di tali dati - la revisione prezzi deve essere effettuata utilizzando l'indice (medio del paniere) di variazione dei prezzi per le famiglie di operai e impiegati (c.d. indice Foi) mensilmente pubblicato dal medesimo Istat (Cons. St., sez. V, 8 maggio 2002, n. 2461; Tar Lecce, sez. II, 9 febbraio 2012, n. 262).

Il succitato art. 115, entrato in vigore l'1 luglio 2006 (che peraltro riproduce l'art. 6, comma 4, l. 24 dicembre 1993, n. 537, abrogato per effetto dell'art. 256, comma 1, d.lgs. n. 163 del 2006), è

applicabile *ratione temporis* alla fattispecie in esame, sia in relazione alla data di stipula del contratto (6 luglio 2006) che all'anno a decorrere dal quale, in base al disciplinare, era obbligatorio effettuare la prima revisione prezzi.

Come chiarito da Cons. St., sez. VI, 27 novembre 2012, n. 5997, il Legislatore ha imposto una sequenza che rende obbligatori non soltanto l'inserzione automatica nel contratto della clausola di revisione, ma anche il suo concreto svolgimento sul piano procedimentale, non avendo senso imporre per legge una norma integrativa del contratto, non dispositiva ma cogente, per poi consentire che la stessa resti disapplicata perchè, alla prefissata scadenza, non viene attivata la procedura revisionale, vanificando così l'effettività dell'inserzione automatica della clausola. Corollario obbligato di tale premessa è che la revisione deve essere sempre svolta, mediante attivazione del relativo procedimento, anche se questo si conclude con l'invarianza dei prezzi contrattuali se a questo risultato conduca l'istruttoria.

Segue da ciò che la procedura revisionale non è discrezionale né nell'an né tanto meno nel quantum, costituendo quest'ultimo il risultato di una ricognizione di dati che, per la loro obiettività e per la fonte da cui pervengono, s'impongono sia alla stazione appaltante che all'appaltatore.

L'art. 115 prevede, dunque, espressamente che la stazione appaltante è obbligata ad effettuare annualmente un'istruttoria basata, per lo

stesso art. 115, direttamente e soltanto sui dati di cui all'art. 7 dello stesso Codice appalti. In conclusione, nella previsione di un meccanismo di revisione del prezzo di un appalto di durata su base periodica è la riprova che la legge ha inteso munire i contratti di forniture e servizi di un meccanismo che a cadenze determinate comporti - all'occorrenza e sussistendo i richiesti presupposti - la definizione di un "nuovo" corrispettivo per le prestazioni oggetto del contratto conseguente alla dinamica dei prezzi registrata in un dato arco temporale, con beneficio per entrambi i contraenti, poiché l'appaltatore vede ridotta, anche se non eliminata, l'alea propria dei contratti di durata e la stazione appaltante vede diminuito il pericolo di un peggioramento della qualità o quantità di una prestazione divenuta per l'appaltatore eccessivamente onerosa o, comunque, non remunerativa (Cons. St., sez. III, 19 luglio 2011, n. 4362; Tar Lecce, sez. III, 13 settembre 2013, n. 1926).

Quindi, il provvedimento di applicazione della clausola di revisione non è affatto discrezionale e, in quanto incidente sull'equilibrio contrattuale, è di interesse di entrambe le parti. Per l'emanazione di tale atto non discrezionale, anche se porti a non variare i prezzi contrattuali, si deve disporre della determinazione dei costi standardizzati che, in quanto base necessaria per l'istruttoria strumentale all'applicazione della revisione nell'esecuzione contrattuale, afferisce altresì al detto interesse del privato, pur trattandosi di atto generale (Cons. St., sez. VI, 27 novembre 2012, n.

5997).

Quanto sopra chiarito dal Collegio rende da un lato priva di pregio l'eccezione sollevata dall'Amministrazione resistente che in tale asserito profilo di discrezionalità aveva ravvisato un fattore di inammissibilità del proposto gravame.

Dall'altro, porta a ritenere fondato il primo motivo di doglianza, con il quale la ricorrente chiede, in sostanza e innanzi tutto, che il giudice adito accerti e dichiari il suo diritto – normativamente e contrattualmente riconosciuto – all'attivazione della procedura di revisione per ciascuno degli anni di attività imprenditoriale svolta al servizio della stazione appaltante, obbligo alla quale questa si è sistematicamente sottratta per otto anni con argomentazioni palesemente evasive. Come innanzi dimostrato, l'attivazione del procedimento di verifica e lo svolgimento della necessaria istruttoria costituiscono un preciso e inderogabile dovere per la stazione appaltante, che non le è consentito eludere con espedienti diversi, dietro i quali trincerarsi per prendere tempo e sostanzialmente, in una fase di grave crisi economica che ha colpito anche gli enti erogatori di servizi pubblici, per evitare ulteriori esborsi di danaro, disattendendo la disamina delle richieste di revisione prezzi della ditta esecutrice dell'appalto. L'art. 115, d.lgs. n. 163 del 2006, per il suo carattere di norma imperativa (Tar Lecce, sez. II, 3 giugno 2013, n. 1293; sez. III, 25 ottobre 2012, n.1944), non può essere infatti derogato dalla stazione appaltante, la quale è dunque tenuta ex lege

ad effettuare, alle singole scadenze prescritte, la verifica dell'eventuale mutamento dei prezzi dei materiali occorrenti per l'esecuzione dell'appalto. In doverosa applicazione della norma primaria (art. 115, d.lgs. n. 163 del 2006, che peraltro riproduce l'art. 6, comma 4, l. 24 dicembre 1993, n. 537) e del disciplinare di gara (art. 12) la stazione appaltante era obbligata a verificare puntualmente la necessità di procedere alla revisione prezzi e, in caso affermativo, alla sua liquidazione.

Aggiungasi che a tale istruttoria la stessa Azienda Ospedaliera si era impegnata a provvedere già dal lontano 2008 ed il suo mancato espletamento non può trovare giustificazione alcuna, soprattutto a seguito delle ripetute istanze di revisione fatte pervenire dalla società e dei pretestuosi dinieghi ad esse opposti. Ed invero, come chiarito dal giudice di appello (Cons. St., sez. V, 24 gennaio 2013, n. 465), il procedimento, una volta avviato su istanza di parte, deve essere concluso dall'Amministrazione competente mediante l'adozione di un provvedimento espresso, di contenuto positivo o negativo, ampiamente motivato e soprattutto fondato su dati accertati, documentati e quindi non obiettivamente contestabili.

3. E' invece da disattendere il secondo motivo di gravame, con il quale la ricorrente chiede al Collegio giudicante di intimare all'Azienda di pagarle le differenze di prezzo che essa stessa ha quantificato con riferimento ad ogni anno di servizio, sulla base di documenti asseritamente ufficiali. E' agevole infatti opporre che sia

la fase istruttoria che la fase determinativa della procedura revisionale rientrano, per legge e per contratto, nella esclusiva competenza della stazione appaltante, autorità alla quale si deve l'adozione del provvedimento finale che riconosce o nega l'aumento dei prezzi. La tesi della ricorrente, secondo cui nella persistente e colpevole inerzia della stazione appaltante spetterebbe a lei definire il se e il quanto dovute, è quindi da disattendere. Né maggior valore assume la sua affermazione secondo cui il sistema revisionale – allo stato vigente – non richiederebbe una fase istruttoria: la riprova è nel fatto che essa fonda la sua richiesta su dati da essa stessa raccolti.

4. Il ricorso deve pertanto essere accolto nei sensi innanzi indicati con il conseguente obbligo per l'Azienda Ospedaliera Complesso Ospedaliero San Giovanni Addolorata, in considerazione del lungo tempo trascorso, di procedere alla revisione prezzi ex art. 115, d.lgs. n. 163 del 2006, entro sessanta giorni dalla notificazione o, se anteriore, dalla comunicazione in via amministrativa della presente sentenza.

Quanto alle spese di giudizio, in considerazione della vicenda contenziosa, può disporsene l'integrale compensazione fra le parti costituite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Quater)

definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe

proposto, lo accoglie nei sensi di cui in motivazione e per l'effetto obbliga l'Azienda Ospedaliera "Complesso Ospedaliero San Giovanni Addolorata" di procedere alla revisione prezzi ex art. 115, d.lgs. n. 163 del 2006 nei termini indicati nella parte motiva.

Compensa integralmente tra le parti in causa le spese e gli onorari del giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 12 marzo 2014 con l'intervento dei magistrati:

Italo Riggio, Presidente

Giulia Ferrari, Consigliere, Estensore

Francesco Brandileone, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 18/03/2014

IL SEGRETARIO

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