

N. 05409/2014 REG.PROV.COLL.
N. 03851/2012 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 della Campania

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3851 del 2012, proposto da:
Consorzio Stabile Europeo Multiservice, in persona del legale
rappresentante p.t. rappresentato e difeso dall'avv. Giovanni
Todisco, con domicilio eletto presso Giovanni Todisco in Napoli,
c.so Umberto I n.284 St. G.Cassese;

contro

I.n.p.s. in persona del presidente pro tempore, rappresentato e difeso
dagli avv. Vincenzo Di Maio, Erminio Capasso, Daniela Anziano,
con domicilio eletto presso Vincenzo Di Maio in Napoli, via Medina,
61 c/o Uff.Legale Inps;

per l'annullamento

della raccomandata inps - direz. regionale per la Campania - area
risorse strumentali prot. n. inps 5180 24.07.2012 0005581, ricevuta il

1.08.2012, previa occorrendo declaratoria della nullità, in parte qua, della clausola di cui all'art. 15 del capitolato speciale di appalto per l'accertamento del diritto alla revisione del prezzo di appalto per la condanna dell'INPS al pagamento della somma determinata a titolo di revisione del prezzo del contratto di appalto in essere tra il 1.10.2004 e il 28.12.2011 e al risarcimento del danno.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Inps;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 8 ottobre 2014 il dott. Antonio Andolfi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Il consorzio ricorrente, esponendo di aver svolto il servizio di pulizia presso gli stabili delle agenzie dell'INPS nella regione Campania dal 1 ottobre 2004 al 28 febbraio 2011, chiede, con il ricorso indicato in epigrafe, l'accertamento del diritto alla revisione del prezzo di appalto ai sensi dell'articolo 115 del decreto legislativo 163 del 2006 e

della precedentemente vigente norma di cui all'articolo 6 della legge numero 537 del 1993, congiuntamente all'annullamento della raccomandata dell' INPS del 1 agosto 2012 con la quale l'Istituto ha negato il riconoscimento della revisione del prezzo.

Parte ricorrente conclude chiedendo la condanna dell'Inps al pagamento della somma di euro 638.613 oltre interessi e rivalutazione monetaria, anche a titolo di risarcimento del danno.

L'Istituto nazionale della previdenza sociale si costituisce eccependo la prescrizione del diritto, trattandosi di contratto stipulato in data 1 ottobre 2004, la inammissibilità del ricorso per omessa impugnazione tempestiva del capitolato speciale d'appalto che espressamente prevedeva l'obbligo, al fine di ottenere la revisione annuale dei corrispettivi, di inviare tempestivamente richiesta scritta a mezzo raccomandata postale, mai inviata dall'impresa interessata e l'infondatezza della pretesa dedotta in giudizio per il rinnovato consenso alle condizioni contrattuali prestato dal consorzio per tutti i successivi rinnovi del contratto originario, venuto a scadenza in data 30 settembre 2007; in via subordinata, l'istituto resistente contesta la quantificazione delle pretese di parte attrice.

DIRITTO

Com'è noto, il codice dei contratti pubblici, approvato con decreto legislativo numero 163 del 2006, all'articolo 115, con disposizione che ha confermato il tenore della norma precedentemente vigente, di cui all'art. 6, comma 4, legge n. 537/1993, ha disciplinato

l'adeguamento dei prezzi nei termini seguenti: “Tutti i contratti ad esecuzione periodica o continuativa relativi a servizi o forniture debbono recare una clausola di revisione periodica del prezzo. La revisione viene operata sulla base di una istruttoria condotta dai dirigenti responsabili dell'acquisizione di beni e servizi sulla base dei dati di cui all'articolo 7, comma 4, lettera c) e comma 5.”

Al riguardo, la giurisprudenza ha più volte chiarito che la previsione di un meccanismo di revisione del prezzo di un pubblico appalto di durata, su base periodica, dimostra che la legge (art. 115 d. lgs. n. 163 del 2006) ha inteso munire i contratti di forniture e servizi di un meccanismo che, a cadenze determinate, comporti la definizione di un "nuovo" corrispettivo per le prestazioni oggetto del contratto, riferito alla dinamica dei prezzi registrata in un dato arco temporale di riferimento, con beneficio di 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 di una prestazione divenuta onerosa. Tale disciplina ha carattere imperativo e una eventuale clausola contrattuale difforme, rispetto alla disciplina normativamente prevista, deve ritenersi nulla (Consiglio di Stato, Sez. III, sent. n. 4362 del 19-07-2011).

Ne deriva la infondatezza dell'eccezione di inammissibilità del ricorso per omessa impugnazione delle clausole del bando che, imponendo un rigido termine di decadenza, avrebbero reso

eccessivamente difficoltosa l'applicazione dell'istituto della revisione dei prezzi.

Infatti, in applicazione del principio della nullità parziale, deve ritenersi che le clausole nulle, per contrarietà con norme imperative di legge, non viciano il contratto di appalto nel suo insieme, ma sono automaticamente sostituite da clausole conformi alla legge, inserite di diritto nella disciplina negoziale.

Quindi, avendo carattere imperativo la disciplina dettata in materia di revisione prezzi negli appalti di servizi o forniture ad esecuzione periodica o continuativa, di cui all'art. 115 del d.lgs. n. 163/2006, un'eventuale clausola contrattuale difforme, come quella esaminata, effettivamente eccessivamente onerosa, rispetto alla disciplina normativamente prevista, deve ritenersi nulla.

La legge non ha, invece, provveduto a stabilire espressamente un periodo massimo oltre il quale non sia possibile richiedere la revisione del prezzo.

Nella fattispecie, è stata eccepita dalla amministrazione resistente la prescrizione del diritto, trattandosi di contratto di appalto stipulato il 1 ottobre 2004.

In realtà, l'arco temporale per il quale il ricorrente ha chiesto la revisione dei prezzi è molto esteso, ricoprendo un periodo compreso tra il primo affidamento del servizio, risalente all'ottobre 2004, e il mese di febbraio 2011, quando è terminato l'ultimo periodo di svolgimento del servizio.

Dagli atti processuali risulta che la durata del contratto iniziale era prevista fino alla data del 30 settembre 2007. Successivamente, il servizio è stato ancora svolto dal consorzio ricorrente per un trimestre, fino al 31 dicembre 2007. Quindi, l'Istituto resistente ha, di mese in mese, continuato a consentire che il servizio fosse svolto dallo stesso consorzio, con plurimi atti adottati di mese in mese, rispettivamente efficaci, il primo, fino al mese di febbraio 2008, il secondo, fino al mese di marzo 2008, il terzo, fino al mese di aprile 2008 e così via, fino al mese di febbraio 2011.

Come è stato più volte chiarito dalla giurisprudenza, il diritto alla revisione dei prezzi soggiace alla prescrizione quinquennale, atteso che non è altro che il diritto ad un diverso e più vantaggioso calcolo del corrispettivo spettante al prestatore del servizio. Pertanto, esso si prescrive, per ciascun rateo del corrispettivo contrattuale, a decorrere dal termine di pagamento del rateo, se questo non viene pagato, ovvero del diritto alla integrazione, se il rateo viene pagato in un importo inferiore a quello contrattualmente dovuto e, poiché il diritto al pagamento dei singoli ratei è soggetto a prescrizione quinquennale, questo è il termine da applicare anche al diritto di chiederne la revisione (Consiglio di Stato, sez. III, 22 ottobre 2013, n. 5128).

Deve ritenersi, dunque, che nella fattispecie controversa, in cui la prescrizione è stata interrotta solo con la notificazione del ricorso introduttivo, eseguita il 30 agosto 2012, siano prescritte tutte le

pretese riferite a periodi precedenti il quinquennio antecedente la data di tale notifica.

La frazione dell'asserito diritto alla revisione dei prezzi non prescritta è limitata, dunque, a far data dal mese di settembre 2007.

Al fine di valutare la fondatezza della pretesa di parte attrice, in relazione al periodo così limitato, occorre, quindi, accertare se, dopo la scadenza del contratto di appalto originario, intervenuta proprio nel mese di settembre 2007, si sia verificata una mera proroga del servizio, con conseguente conservazione del contratto originario, oppure si sia dato luogo a vari nuovi affidamenti, disciplinati da autonomi rapporti contrattuali ancorché aventi contenuto analogo a quello originario.

Infatti la giurisprudenza, con orientamento del tutto condivisibile, ritiene che la revisione dei prezzi dei contratti della p.a. si applica soltanto alle proroghe contrattuali, non anche agli atti successivi al contratto originario con cui, attraverso specifiche manifestazioni di volontà, sia stato dato corso tra le parti a distinti, nuovi ed autonomi rapporti giuridici, ancorché di contenuto analogo a quello originario.

Al fine di distinguere tra rinnovo e proroga deve ritenersi che il primo comporta una nuova negoziazione con il medesimo soggetto, che può concludersi con l'integrale conferma delle precedenti condizioni o con la modifica di alcune di esse, in quanto non più attuali; la seconda, invece, consiste nel solo effetto del differimento del termine finale del rapporto, il quale rimane per il resto regolato

dall'atto originario (Consiglio di Stato, sez. III, 9 maggio 2012, n. 2682; cfr. anche Consiglio di Stato, sez. III, 11 luglio 2014 n. 3585, laddove, nel confermare TAR Campania, Napoli, sez. I, n. 4063 del 2007, è stato affermato che la revisione dei prezzi di cui all'art. 6, l. 24 dicembre 1993 n. 537 si applica solo alle proroghe contrattuali, ma non agli atti successivi al contratto originario con cui, mediante specifiche manifestazioni di volontà, è stato dato corso tra le parti a distinti, nuovi ed autonomi rapporti giuridici, ancorché di contenuto identico a quello originario, senza avanzare alcuna proposta di modifica del corrispettivo).

Nella specie deve ritenersi che la p.a. e il privato non abbiano semplicemente prorogato il contratto originario, ma l'abbiano rinnovato, considerato che vi è stata, innanzitutto, la rinegoziazione del complesso delle condizioni, risultante dallo scambio di lettere che ha preceduto ogni successivo affidamento provvisorio, nel corso del quale l'impresa ha sempre dichiarato la disponibilità a proseguire l'esecuzione del servizio alle stesse condizioni e agli stessi prezzi praticati in precedenza e l'amministrazione pubblica ha espressamente comunicato la determinazione di affidare temporaneamente i servizi di cui si tratta.

Inoltre, risulta esservi stata anche un'istruttoria da parte della direzione regionale, evidenziata dalle determinazioni dirigenziali allegare, diretta a verificare attualità e convenienza, nelle more dei tempi occorrenti alla formalizzazione dell'adesione alla convenzione

“Consip”, di procedere ad affidamenti temporanei del servizio, valutati indifferibili e assolutamente indispensabili per il funzionamento degli uffici.

Infine, risulta espressa l'adesione alla proposta della medesima amministrazione da parte del contraente, con riferimento ai prezzi e alle condizioni contrattuali.

A giudizio del Collegio, quindi, la domanda non merita accoglimento, considerato anche che l'impresa che ha beneficiato di una speciale circostanza favorevole, la quale ha consentito il rinnovo del contratto senza gara a condizione di un prezzo concordato, non può poi pretendere di applicare allo stesso contratto il meccanismo della revisione dei prezzi, che condurrebbe ad effetti del tutto opposti rispetto al pattuito corrispettivo per la prosecuzione del rapporto contrattuale (Cfr. Consiglio di Stato sez. IV, 14 maggio 2014, n. 2479).

In conclusione, il ricorso, con il quale si chiede l'annullamento del provvedimento negativo di revisione dei prezzi adottato dall'I.n.p.s. e l'accertamento del diritto della ricorrente alla revisione del prezzo di appalto pattuito, deve essere rigettato per l'infondatezza della pretesa relativa al periodo successivo al mese di settembre 2007 e per prescrizione del diritto riferito al precedente periodo. Ne deriva che la connessa e conseguente domanda di condanna dell'amministrazione resistente al pagamento della somma richiesta, proposta anche a titolo risarcitorio, deve essere rigettata per

infondatezza.

Le spese processuali, valutata la complessità della normativa, possono essere interamente compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Prima) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Compensa le spese.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 8 ottobre 2014 con l'intervento dei magistrati:

Cesare Mastrocola, Presidente

Pierluigi Russo, Consigliere

Antonio Andolfi, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 22/10/2014

IL SEGRETARIO

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