

T.A.R. Bari, (Puglia) sez. II, 03/05/2025, n.637

FATTO E DIRITTO

1. In data 23 novembre 2013, la societ  Dussmann service s.r.l. ha stipulato con Consip s.p.a. la Convenzione per lâ affidamento dei â Servizi di pulizia e altri servizi tesi al mantenimento del decoro e della funzionalit  degli immobili, per gli istituti scolastici di ogni ordine e grado e per i centri di formazione della pubblica amministrazione .

1.1. L Istituto deducente â  che aveva aderito alla Convenzione Consip, rientrando tra i soggetti utilizzatori â  con lâ ordinativo principale di fornitura 20 dicembre 2013, prot. 6223/C14 ha richiesto alla ricorrente Dussmann di provvedere all esecuzione del servizio di pulizia, secondo le modalit  e per gli immobili stabiliti nel piano dettagliato delle attivit  .

1.2. In data 7 settembre 2023, la ricorrente ha formulato istanza volta ad ottenere il riconoscimento della revisione prezzi, secondo le modalit  previste dall art. 9.4 del Capitolato, per il periodo da settembre 2018 al termine del servizio, rispetto al quale non era intervenuta prescrizione quinquennale. All istanza sono state allegate: la fattura n. 32339878, dell importo di â 9.189,00 oltre IVA, emessa in data 31 agosto 2023 con il conteggio della revisione e la fattura n. 32340517, dell importo di â 2.900,00 oltre IVA, emessa in data 31 agosto 2023 con il conteggio della revisione.

1.3. Con nota prot. 8523 del 13 ottobre 2023, comunicata in pari data, lâ Istituto di Istruzione Secondaria Superiore Elena di Savoia â  Piero Calamandrei ha opposto diniego all istanza di revisione prezzi formulata dalla Dussmann Service s.r.l. respingendo le fatture emesse sulla scorta della seguente motivazione: â In riferimento all oggetto e alle Vostre fatture emesse in data 31/08/2023 n. 32339978 di Euro 11.210,68 e n. 32340517 di Euro 3.583, entrambe per â recupero adeguamento Istat per servizi resi da gennaio 2018 come previsto da art. 9.4 capitolato tecnico , si comunica che viene respinto il relativo addebito, essendo la richiesta priva di pregio giuridico. A proposito, anche su invito dell U.S.R., si segnala quanto segue: 1)la richiesta di aggiornamento ISTAT costituisce il momento dell insorgere del diritto, con la conseguenza che la richiesta stessa non pu  avere effetti retroattivi in relazione ad annualit  precedenti; 2)l art. 9.4 del Capitolato tecnico della Convenzione Lotto 3 prevede che lâ adeguamento del prezzo deve essere applicato â annualmente , â previa formale comunicazione del Fornitore all Amministrazione Contraente , e dunque la pretesa non pu 

essere fatta valere per la prima volta, anzich  nel corso dell'esecuzione del contratto, dopo la conclusione della prestazione (oltre che della convenzione cui il contratto   collegato); una tale richiesta deve essere peraltro considerata contraria alla regola/canone della buona fede nell'esecuzione del contratto di cui all'art. 1375 c.c. 3) nel caso di specie il soggetto appaltatore   una Pubblica Amministrazione, che deve aver modo di stanziare e impegnare, secondo le regole della contabilit  pubblica, le risorse destinate a far fronte agli impegni derivanti dai contratti. A maggior ragione, una pretesa che venga fatta valere per la prima volta dopo la conclusione dell'esecuzione del contratto e della convenzione cui lo stesso   collegato deve considerarsi contraria alla disposizione dell'art. 1375 c.c. sopra menzionata. .

1.4. Con il presente ricorso, la ricorrente   insorta per chiedere l'accertamento del suo diritto alla revisione prezzi, come specificato in epigrafe, deducendo:

1) la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, in applicazione degli art. 115 del d.lgs. n. 163/2006 e 133, lett. e) n. 2, c.p.a.;

2) il diritto alla revisione dei prezzi, in applicazione dell'art. 10, comma 5, della Convenzione Consip, dell'art. 9.4 del Capitolato tecnico; l'assenza di prescrizione quinquennale, ai sensi dell'art. 2948, n. 4, c.c. e dell'art. 115 del d.lgs. n. 163/2006;

3) la quantificazione dell'importo dovuto, ai sensi dell'art. 9.4 del Capitolato tecnico;

4) la spettanza degli interessi moratori, in applicazione dell'art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 231/2002.

2. Si sono costituite le Amministrazioni intimato, come in epigrafe indicate, per resistere nel giudizio eccependo il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo.

3. All'udienza pubblica dell'11 marzo 2025, la causa   introitata per la decisione.

4. In via preliminare, sulla questione di giurisdizione, va chiarito che la materia della revisione prezzi nei contratti pubblici rientra nell'alveo di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, nell'ambito della quale sono conosciuti sia i diritti soggettivi che gli interessi legittimi.

4.1. Il contratto riguarda una procedura di cui alla richiamata Convenzione Consip del 2013. Ad esso Ã applicabile il d.lgs. n. 163/2006, il cui art. 115 dispone lâ?obbligo di inserimento della clausola revisionale in tutti i contratti pubblici di durata. CiÃ² posto, la disposizione dellâ?art. 133, lett. e) n. 2, c.p.a., individua la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, facendovi rientrare anche le controversie â?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, nellâ?ipotesi di cui allâ?articolo 115 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, nonchÃ© quelle relative ai provvedimenti applicativi dellâ?adeguamento dei prezzi ai sensi dellâ?articolo 133, commi 3 e 4, dello stesso decretoâ?.

4.2. La giurisprudenza amministrativa ha peraltro confermato la giurisdizione in materia del giudice amministrativo. Si veda, ex multis, la pronuncia resa dal Consiglio di Stato, Sez. V, n. 5446/2019, con la quale Ã stata riformata la sentenza di prime cure, ritenendo che lâ?interpretazione circa il perimetro della giurisdizione esclusiva di cui allâ?art. 133, lett. e) n. 2, c.p.a., non fosse corretta: â?lâ?interpretazione datane dal giudice di primo grado Ã effettivamente restrittiva e contraria al fondamento razionale stesso della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. Tale fondamento Ã dato dallâ?esigenza di concentrare presso questâ?ultimo ordine giurisdizionale tutte le controversie in una specifica materia contraddistinta da un intreccio di diritti soggettivi ed interessi legittimi e cosÃ superare gli inconvenienti pratici connessi al tradizionale criterio di riparto fondato sulla distinzione tra le situazioni giuridiche soggettive ora enunciate. Ã dunque errato nella prospettiva ora delineata attribuire rilievo alla consistenza della posizione giuridica azionata in giudizio, come ha invece fatto il Tribunale amministrativo, posto che la giurisdizione esclusiva prescinde dalla contrapposizione diritto soggettivo â? interesse legittimo. 6. Come poi sottolinea lâ?appellante, in senso opposto a quanto statuito dal giudice di primo grado si Ã di recente pronunciata la Cassazione a sezioni unite, con ordinanza del 1Â° febbraio 2019, n. 3160. Nel precedente richiamato la Suprema Corte ha infatti affermato che lâ?ambito della giurisdizione esclusiva in materia di revisione dei prezzi ex art. 133, comma 1, lettera e), n. 2, cod. proc. amm. ha ormai assunto una portata ampia e generale, superandosi il tradizionale orientamento interpretativo secondo cui al giudice amministrativo spettavano le sole controversie relative allâ?an della pretesa alla revisione del prezzo, mentre competevano al giudice ordinario le questioni inerenti alla quantificazione del compenso, per cui entrambe rientrando nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo prevista da tale disposizione del codice del processo amministrativoâ? (nello stesso senso: T.A.R. Puglia, Lecce, Sez. II, n. 763/2020; T.A.R. Liguria, Sez. II, n. 196/2020).

4.3. Per quanto detto, vista la portata generale della giurisdizione del giudice amministrativo in materia di revisione dei prezzi, la domanda di accertamento della spettanza del diritto alla revisione, nonché la conseguente domanda relativa alla condanna al pagamento dell'importo dovuto, vanno proposte al giudice amministrativo, fatta eccezione per i casi in cui l'istanza di pagamento si configuri come richiesta di mero adempimento a una previsione contrattuale puntualmente disciplinata sia nell'anziché nel quantum debeatur, la quale sarebbe, invece, fattispecie rimessa alla cognizione del giudice ordinario. (cfr. Cass. Civile, SS.UU., n. 3935/2022, Idem n. 21990/2020, Idem n. 3160/2019, Idem n. 6595/2009). Il caso all'odierno vaglio sfugge all'eccezione richiamata in quanto la ricorrente chiede al giudice amministrativo l'accertamento del quantum debeatur.

5. Venendo al merito del ricorso, il Collegio ritiene utile una rapida ricognizione della legge di gara applicabile al contratto per cui è causa. In particolare, l'art. 10, comma 5, della Convenzione Consip prevede che: «i corrispettivi dovuti al Fornitore sono oggetto di revisione ai sensi dell'art. 115 del D.Lgs. n. 163/2006 sulla base di un'istruttoria condotta in considerazione dei dati di cui all'art. 7, commi 4, lett. c) e 5 del D.Lgs. n. 163/2006 o, in mancanza, in ragione dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati (nella versione che esclude il calcolo dei tabacchi) con le modalità indicate al par. 9.4 del Capitolato Tecnico». L'art. 9.4 del Capitolato tecnico allegato alla Convenzione Consip prevede altresì che: «annualmente verrà applicato l'aggiornamento del canone in misura pari al 100% della variazione accertata dall'Istat dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati (FOI nella versione che esclude il calcolo dei tabacchi), verificatesi nell'anno precedente. Il primo aggiornamento verrà effettuato, previa formale comunicazione del Fornitore all'Amministrazione Contraente, dopo 12 mesi dalla stipula dell'Ordinativo principale di fornitura». Disposizioni di analogo tenore sono dettate dall'art. 4 dell'allegato D (della Convenzione) e dall'art. 9, comma 4, dell'allegato E (della medesima Convenzione) e condizioni generali, laddove si prevede che: «il fornitore non potrà vantare diritto ad altri compensi, ovvero ad adeguamenti, revisioni o aumenti dei corrispettivi come sopra indicati, ad eccezione di quanto previsto dall'art. 115, D.lgs. n. 163/2006 per i contratti ad esecuzione periodica e continuativa e secondo quanto specificato nella Convenzione». La norma da ultimo citata, applicabile *ratione temporis*, stabilisce che «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».

6. Dunque, sulla base della legge di gara e, più¹ in generale, delle norme applicabili al caso di specie, va chiaramente riconosciuto il diritto dell'affidataria del servizio odierna ricorrente all'adeguamento dei prezzi da corrispondere per l'esecuzione dell'appalto, a partire dal secondo anno di attività. Non può sfuggire, poi, che l'art. 115 del d.lgs. n. 163/2006 stabilisce espressamente in capo all'operatore economico affidatario di un servizio ad esecuzione periodica o continuativa il diritto alla revisione dei prezzi del contratto, senza alcun limite temporale e senza la sottoposizione a condizioni o a termini di decadenza. La norma ha carattere speciale e imperativo e deve essere applicata in via diretta ed immediata anche in contrasto con eventuali disposizioni pattizie o della lex specialis di tenore non perfettamente aderente o collimante. Del resto, è stato già opportunamente sottolineato in giurisprudenza che la clausola di revisione periodica costituisce norma imperativa, non suscettibile di essere derogata in via pattizia, ed integra la volontà negoziale difforme secondo il meccanismo dell'inserzione automatica di cui agli artt. 1339 e 1419 c.c., mentre eventuali previsioni difformi sarebbero nulle (cfr. Cons. Stato, Sez. III, n. 4985/2018, T.A.R. Campania, Sez. V, n. 6048/2018 e T.R.G.A. Trento n. 153/2015). L'istituto del compenso revisionale, in quanto strumentale al controllo delle sopravvenienze di carattere economico, tutela l'interesse pubblico a che nei contratti di durata, in ragione dell'aumento dei costi a carico dell'appaltatore per l'esecuzione della prestazione, non ne peggiori la complessiva qualità (cfr. T.A.R. Lombardia, n. 363/2019). Peraltro, anche il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana ha evidenziato che il diritto alla revisione dei prezzi è pieno ed incondizionato e che i contratti non possono subordinare tale diritto a formalità e scadenze (C.G.A.R.S. n. 136/2018).

7. In definitiva, il ricorso va accolto, dovendosi riconoscere il diritto della Dussmann service s.r.l. alla revisione dei prezzi per il periodo settembre 2018-febbraio 2020 per l'esecuzione del servizio in questione. Alla ricorrente vanno poi corrisposti gli interessi di mora, ai sensi del d.lgs. n. 231/2002, a far data dalla pubblicazione della sentenza e fino al soddisfo, tenuto conto che come già chiarito supra nel caso di specie si controverte (anche) del quantum debeatur con le evidenti ricadute in tema di giurisdizione (del giudice amministrativo) come sopra già chiarito sulla base di una istruttoria condotta dai dirigenti responsabili dell'acquisizione di beni e servizi (art. 115 del d.lgs. n. 163/2006). Sul punto, deve essere quindi disattesa la pretesa di parte ricorrente alla differente (e più favorevole) decorrenza della scadenza per il pagamento dei corrispettivi revisionali, dovendosi escludere che prima della determinazione amministrativa sulla spettanza del compenso revisionale nonché della scadenza legale o convenzionale per il relativo pagamento possa trovare applicazione l'interesse legale di mora stabilito per le transazioni commerciali dal d.lgs. n. 231/2002 (cfr. T.A.R. Campania, Sez. IX, n. 578/2025).

7.1. Le spese seguono la soccombenza nei confronti del Ministero e dell'Istituto resistenti e sono liquidate come da dispositivo, tenuto anche conto della serialità del contenzioso e di analoghi ricorsi proposti, sempre in materia di revisione prezzi, dalla stessa parte ricorrente; si ravvisano le giuste ragioni per compensarle con la Consip, avuto riguardo al suo ruolo marginale in concreto rivestito nella fase di esecuzione del contratto.

P.Q.M.

il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia (sezione seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi di cui in motivazione.

Condanna il Ministero e l'Istituto resistenti, in solido, al pagamento in favore della ricorrente delle spese processuali, che si liquidano complessivamente in € 1.000 (euro mille/00), oltre accessori, come per legge, e alla rifusione del contributo unificato ove effettivamente versato. Compensa nei confronti di Consip s.p.a

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

Così deciso in Bari nella camera di consiglio del giorno 11 marzo 2025 con l'intervento dei magistrati (*omissis*)

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 03 MAG. 2025.

Campi meta

Massima : *La clausola di revisione periodica del prezzo nei contratti pubblici di durata (ex Art. 115 D.Lgs. n. 163/2006) costituisce norma imperativa a tutela dell'interesse pubblico, integrandosi automaticamente nel negozio e conferendo all'appaltatore un diritto pieno e incondizionato, non subordinabile a termini di decadenza, condizioni o formalit  di preventiva comunicazione eventualmente previste dal Capitolato.*

Supporto Alla Lettura :

CONTRATTO DI APPALTO

Si tratta dunque di un contratto di risultato e non di attivit  . Inoltre, si distingue dal contratto d  opera in quanto l  appaltatore non deve personalmente occuparsi del compimento delle opere commissionate, ma servirsi della propria organizzazione e gestirla a tal fine. Tale contratto pu  avere ad oggetto tanto il compimento di un  opera quanto essere un appalto di servizi. Il contratto d  appalto ha forma libera. Pu  quindi essere concluso anche oralmente, salvo nella circostanza in cui abbia ad oggetto la realizzazione di navi od aeromobili o in cui si tratti di un appalto pubblico. Il corrispettivo dell  appaltatore, salvo patto contrario, si matura soltanto al compimento ed al collaudo dell  opera. Il contratto di appalto consente al committente l  utilizzo dei rimedi risolutori generali, cos  come previsti dagli articoli 1453 e seguenti del codice civile, non senza qualche particolarit  . La natura indivisibile della prestazione dell  appaltatore determina infatti che anche un inadempimento parziale dell  appaltatore corrisponda di fatto ad un inadempimento totale. Anche al di fuori dei casi di inadempimento, i rimedi risolutori specificamente previsti dal legislatore nell  ambito del contratto di appalto presentano delle peculiarit  . L  articolo 1668 del codice civile prevede infatti un rimedio per il caso di difformit  o vizi dell  opera. Nel caso questi non siano tali da rendere l  opera del tutto inadatta alla sua destinazione, l  appaltatore dovr  , alternativamente, eliminarli a proprie spese o ridurre il proprio corrispettivo. Nel caso invece le difformit  o i vizi siano tali da renderla inadatta alla propria funzione, il committente potr  legittimamente domandare la risoluzione dell  appalto. Per ci  che invece riguarda il recesso unilaterale   ad nutum  , del committente, lo stesso, non   tuttavia privo di conseguenze giuridiche. L  esercizio di tale diritto potestativo non lo dispensa infatti dal dover tenere indenne l  appaltatore dalle spese sostenute, dalla parte dell  opera eseguita ed anche dal mancato guadagno. In sintesi la possibilit  di recedere del committente   controbalanciata dal legislatore che, di fatto, prende in considerazione questo recesso alla stregua di un inadempimento. Le conseguenze pratiche non sono infatti dissimili.