

Roma 1 Febbraio 2012
Prot. n. 34/12

P A R E R E

E' stato posto il quesito diretto a conoscere se il rapporto contrattuale in corso tra codesta Società e ..., avente ad oggetto la gestione integrata delle attività di riscossione e le funzioni ad esse correlate, sia soggetto alla revisione periodica del prezzo.

Per rispondere esaurientemente al quesito è necessario delineare, sia pure sommariamente, il quadro normativo di riferimento.

In materia di contratti di appalto di forniture e servizi di durata pluriennale conclusi da una pubblica amministrazione, la disposizione contenuta nell'art.115 del Decreto Legislativo n.163 del 2006 (Codice dei Contratti Pubblici), costituisce il punto di arrivo di un iter legislativo partito da una previsione che statui la assoluta immutabilità del prezzo pattuito (art.33, comma 5, della L. n.41/1986), per prescrivere, successivamente, il c.d. "prezzo chiuso" (art.3 del D.L. n.333/1992, convertito nella L. 8/8/1992, n.359) fino ad arrivare alla regolamentazione contenuta nell'art.6, comma 4, della legge 24/12/1993 n. 537, nel testo modificato dall'art.44 della L. 23/12/1994, n.724, a mente della quale "tutti i contratti ad esecuzione periodica o continuativa debbono recare la clausola di revisione periodica del prezzo".

La revisione viene operata sulla base di una istruttoria condotta dai dirigenti responsabili della acquisizione di beni e servizi sulla base dei dati di cui al comma 6 " (e quindi sulla base della rilevazione, da parte dell'ISTAT, dei prezzi dei principali beni e servizi acquisiti dalle p.a.).

Poiché la disciplina legale dettata dai citati commi 4 e 6 dell'art.6 della legge 24 dicembre 1993, n.537 non è stata attuata nella parte in cui prevede l'elaborazione, da parte dell'ISTAT, di particolari indici concernenti il miglior prezzo di mercato desunto dal complesso delle aggiudicazioni di appalti di beni e servizi, rilevate su base semestrale, la lacuna, per giurisprudenza costante, è stata colmata mediante il ricorso al cosiddetto "indice F.O.I." sulla base del quale la stazione appaltante deve istruire il procedimento, tenendo conto di tutte le circostanze del caso concreto, al fine di esprimere la propria determinazione discrezionale, entro il limite massimo oltre il quale, salvo circostanze eccezionali che devono essere provate dall'impresa, non può essere determinato il compenso revisionale (Consiglio di Stato, Sez. V, n.935 del 17 febbraio 2010).

A tale norma corrisponde ora, senza variazioni di rilievo, l'art.115 del Codice dei Contratti Pubblici (d.lgs. n.163 del 2006) che disciplina l'adeguamento dei prezzi degli appalti di servizi e forniture ad esecuzione periodica o continuativa.

Per quanto riguarda la natura dell'istituto la giurisprudenza ha sottolineato che la revisione dei prezzi ha una duplice funzione : da un lato tutela dell'esigenza dell'Amministrazione di evitare che il corrispettivo del contratto di durata subisca aumenti incontrollati nel corso del tempo tali da sconvolgere il quadro finanziario sulla cui base è avvenuta la stipulazione del contratto; dall'altro di tutela dell'interesse dell'impresa a non subire l'alterazione dell'equilibrio contrattuale conseguente alle modifiche dei costi che si verificano durante l'arco del rapporto e che potrebbero indurla ad una surrettizia riduzione degli standard qualitativi delle prestazioni (Consiglio di Stato, Sez. V, n.935 del 17 febbraio 2010).

La previsione di un meccanismo di revisione del prezzo di un appalto di durata su base periodica dimostra, quindi, che la legge 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.

La giurisprudenza è poi pacifica nel ritenere che la disciplina dettata in materia di revisione prezzi ha carattere imperativo e che una eventuale clausola contrattuale difforme, rispetto alla disciplina normativamente prevista, deve ritenersi nulla (Consiglio di Stato, Sez. V, n.6709 del 2 nov.2009.)

La disciplina speciale circa il riconoscimento della revisione prezzi nei contratti stipulati dalla p.a. prevale su quella generale di cui all'art.1664 del c.c., che riconosce solo in ipotesi eccezionali il diritto dell'appaltatore alla revisione e limitatamente alla parte dell'aumento dei costi superiori al 10% del valore dell'appalto (Tar Puglia, Bari, I, 25 novembre 2008, n.2666; Cons.St., Sez.V 14/12/2006 n.746; Cons.St., Sez. V, 9/6/2008 n.2786).

Anche ove il rapporto contrattuale in questione avesse norma di concessione di pubblico servizio e non di appalto tale natura giuridica sarebbe ininfluenza in ordine al problema dell'applicabilità del meccanismo revisionale.

L'istituto della revisione prezzi introdotto, come si è detto, dall'art.6 della legge n.537/1993 e, successivamente, dall'art.44 L. n.724/1994, ha previsto nello stesso spirito il divieto di rinnovo tacito dei contratti. Entrambi questi istituti rispondono alla stessa esigenza e perseguono un identico scopo, ovvero garantire l'equilibrio del rapporto sinallagmatico in tutti i contratti della P.A..

Poiché il divieto di rinnovazione si riferisce espressamente ai contratti "per le forniture di beni e servizi ivi compresi quelli affidati in concessione a soggetti iscritti in appositi albi" non si vede la ragione, come ha affermato la prevalente giurisprudenza, per la quale il concorrente istituto della clausola revisionale non debba riguardare anche i contratti accessivi al rapporto concessorio (Cons.St.V., 20 ottobre 2004 n.6809; Cons.St. 17 marzo 2003 n.1362; TAR Sardegna, I, 22 marzo 2006, n.338; TAR Lecce, II, 10 ottobre 2006, n.4900).

Sotto altro profilo è acclarato dalla giurisprudenza della Corte Europea che la natura concessoria del rapporto, non sottrae il contratto accessivo alla Direttiva CEE 92/50, di talchè può concludersi sul punto affermando che nessun ostacolo all'adeguamento revisionale può farsi derivare dalla natura concessoria del rapporto. (v. Cons.St., V Sez. n.3473/2003; ta. Sez, 21/4/2001 n.2454).

Alla stregua delle considerazioni che precedono, codesta Società ha titolo per avanzare richiesta di revisione dei prezzi (o di adeguamento del rapporto) per l'attività gestionale innanzi dichiarata.

IL PRESIDENTE

- Avv. Pietro di Benedetto -