



LA LEGGE PER TUTTI
INFORMAZIONE E CONSULENZA LEGALE

Eccessiva onerosità sopravvenuta, appalto e gare pubbliche: giurisprudenza

Autore: Redazione | 01/03/2021



Revisione del prezzo, opere pubbliche e contratti con la pubblica amministrazione: ultime sentenze.

Nelle gare pubbliche la revisione dei prezzi costituisce uno strumento in grado di salvaguardare l'interesse pubblico

Nelle **gare pubbliche**, la revisione dei prezzi costituisce uno strumento in grado di salvaguardare l'interesse pubblico a che le prestazioni di beni e servizi alle **pubbliche amministrazioni** non siano esposte al rischio di una diminuzione qualitativa nel corso del tempo, correlata all'eccessiva onerosità sopravvenuta delle prestazioni.

Consiglio di Stato sez. II, 09/11/2020, n.6893

Appalto: la revisione del prezzo per onerosità sopravvenuta sottintende la conservazione del contratto

L'onerosità sopravvenuta nei contratti d'appalto costituisce regola speciale rispetto alla norma generale di cui all'art. 1467 c.c.. La specialità è ravvisabile sin dai presupposti applicativi della fattispecie richiamata, per la cui **operatività** è necessario che si verifichino eventi imprevedibili al momento della stipulazione del contratto, per effetto dei quali il costo dei materiali o della manodopera subisca un aumento o una diminuzione superiore a 1/10 del prezzo complessivamente pattuito. In questi casi, tanto il committente, quanto l'appaltatore, possono chiedere una revisione del prezzo originariamente pattuito per la differenza che ecceda il decimo.

Accanto ai presupposti espliciti della disposizione in esame, vi è un ulteriore fondamentale presupposto che deve sussistere al momento della richiesta di revisione del prezzo: si tratta della perdurante esecuzione del contratto di appalto. Infatti l'art. 1664 c.c., nel dettare una regola speciale rispetto alla risoluzione per eccessiva onerosità sopravvenuta, contiene un rimedio conservativo del contratto, a differenza dell'art. 1467 c.c. che prevede un rimedio caducatorio dell'accordo tra le parti.

La possibilità di modificare l'originaria pattuizione relativa al **prezzo dell'appalto**

sottende dunque ad un rapporto contrattuale che si trova ancora in una fase esecutiva, proprio perché la revisione del prezzo, eliminando la sproporzione venutasi a creare per cause imprevedibili, consente alle parti di proseguire nell'esecuzione del contratto, riequilibrando il sinallagma.

Di conseguenza, una volta che sia intervenuta la pronuncia di risoluzione del contratto, non è più ravvisabile (neppure astrattamente) la possibilità di dare accoglimento alla **domanda di revisione dei prezzi**, la quale presuppone la vigenza del rapporto anzidetto e ne costituisce esecuzione, laddove la risoluzione ha effetti restitutori e liberatori, postulando il venir meno del contratto quale causa giustificativa delle prestazioni che già siano state eseguite e di quelle che, a titolo di corrispettivo, debbano ancora essere eseguite, nel cui novero va inclusa la corresponsione dei compensi revisionali.

Tribunale Milano sez. VII, 08/04/2020, n.2319

La revisione prezzi evita che il corrispettivo del contratto di durata subisca aumenti incontrollati nel corso del tempo

La finalità dell'istituto della revisione dei prezzi è da un lato di salvaguardare l'interesse pubblico a che le prestazioni di beni e servizi alle pubbliche amministrazioni non siano esposte col tempo al rischio di una diminuzione qualitativa, a causa dell'**eccessiva onerosità sopravvenuta** delle prestazioni stesse, e della conseguente incapacità del fornitore di farvi compiutamente fronte, dall'altro 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; l'obbligatoria inserzione di una clausola di **revisione periodica del prezzo**, da operare sulla base di un'istruttoria condotta dai competenti organi tecnici dell'amministrazione, non comporta anche il diritto all'automatico **aggiornamento del corrispettivo contrattuale**, ma soltanto che l'Amministrazione proceda agli adempimenti istruttori normativamente sanciti.

Consiglio di Stato sez. III, 06/08/2018, n.4827

Opere pubbliche

Il legislatore si è preoccupato di evitare che, anche negli appalti pubblici destinati a protrarsi per più anni, in presenza di aumenti dei costi di produzione, il divieto della revisione dei prezzi possa incidere sulla qualità della prestazione affidata all'appaltatore; la finalità della disciplina dettata dall'art. 133 del Codice dei contratti pubblici è, infatti, quella di **salvaguardare l'interesse pubblico** a che le prestazioni di beni e servizi relativi a rapporti contrattuali di durata con le Amministrazioni Pubbliche non subiscano, a causa del trascorrere del tempo, una diminuzione qualitativa per eccessiva onerosità sopravvenuta della prestazione con la conseguente incapacità del fornitore di farvi fronte.

In deroga al sistema del prezzo chiuso, allora i commi 4 e ss. dell'art. 133 individuano un diverso istituto, sempre da attivarsi ad istanza di parte, per il caso in cui « il prezzo dei singoli materiali da costruzione, per effetto di circostanze eccezionali, subisca variazioni in aumento o in diminuzione, superiori al 10 per cento rispetto al prezzo rilevato dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti nell'anno di presentazione dell'offerta con il decreto di cui al comma 6 ».

T.A.R. Roma, (Lazio) sez. III, 07/10/2014, n.10226

In tema di appalto, la **domanda di restituzione della cauzione** versata a garanzia della corretta esecuzione dell'opera non può considerarsi implicitamente contenuta in quella di risoluzione del contratto di appalto per colpa del committente o per eccessiva onerosità sopravvenuta, proposta in via riconvenzionale, essendo esse caratterizzate da un "petitum" e da una "causa petendi" diverse, sicché la prima, se proposta nel corso della fase istruttoria espletata in primo grado, si configura come domanda nuova, come tale inammissibile ai sensi dell'art. 183 cod. proc. civ. (nel testo, applicabile "ratione temporis", risultante dalle modifiche introdotte dall'art. 17 della legge 26 novembre 1990, n. 353), con conseguente inconfigurabilità del vizio, denunciato in sede di impugnazione, di omessa pronuncia da parte del giudice di primo grado.

Cassazione civile sez. I, 31/12/2013, n.28812

In tema di appalto di opere pubbliche, il principio secondo cui, per le opere o provviste a corpo, il prezzo convenuto è fisso ed invariabile (ex art. 326 l. 20 marzo 1865 n. 2248 all. F), il quale comporta che grava sull'appaltatore il rischio relativo

alla maggiore quantità di lavoro resasi necessaria rispetto a quella prevedibile, è applicabile quando siano correttamente rappresentati tutti gli elementi che possono influire sulla previsione di spesa dell'appaltatore, solo in tal caso potendosi ritenere che la maggiore onerosità dell'opera rientri nell'alea normale del contratto, tenuto conto che, a norma dell'art. 1175 c.c., le parti del rapporto obbligatorio devono comportarsi secondo buona fede.

(Nella specie, la sentenza impugnata, confermata dalla S.C., aveva accertato che l'Amministrazione committente, per negligenza o imperizia in sede di progettazione, aveva ingenerato nell'appaltatore una erronea rappresentazione in ordine ai costi e alle modalità di realizzazione dell'opera secondo le previsioni progettuali, rendendo imprevedibile la eccessiva onerosità e difficoltà di esecuzione dell'opera, poi verificatesi).

Cassazione civile sez. I, 09/09/2011, n.18559

Contratti con la pubblica amministrazione

In materia di contratti conclusi con la PA l'art. 6 comma 4 della l. 537/93, come modificato dall'art. 44 della l. 724/94, applicabile razione temporis, prevede l'obbligo della revisione dei prezzi con cadenza almeno annuale per i negozi ad esecuzione periodica o continuativa; la finalità dell'istituto va rinvenuta da un lato nell'**esigenza di salvaguardare l'interesse pubblico** a che le prestazioni di beni e servizi alle pubbliche amministrazioni non siano esposte col tempo al rischio di una diminuzione qualitativa, a causa dell'eccessiva onerosità sopravvenuta delle prestazioni stesse, e della conseguente incapacità del fornitore di farvi compiutamente fronte, dall'altro nella necessità 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.

Tribunale Lecce sez. II, 20/03/2020, n.861

L'art. 6 comma 4, l. n. 537 del 1993, come novellato dall'art. 44, l. n. 724 del 1994, prevede che tutti i contratti pubblici ad esecuzione periodica o continuativa devono recare una clausola di revisione periodica del prezzo pattuito. Tale disposizione,

ora recepita nell'art. 115 del Codice dei contratti pubblici per quanto riguarda gli **appalti di servizi o forniture**, costituisce una norma imperativa, non suscettibile di essere derogata negozialmente, atteso che la sua finalità primaria è quella di salvaguardare l'interesse pubblico a che le prestazioni di beni e servizi alle P.A. non siano esposte con il tempo al rischio di una diminuzione qualitativa a causa dell'eccessiva onerosità sopravvenuta della prestazione e della conseguente incapacità del fornitore di farvi compiutamente fronte.

Al riguardo, le disposizioni in questione prescrivono che la determinazione della stazione appaltante sulla spettanza della revisione sia effettuata all'esito di una istruttoria condotta dai responsabili dell'acquisizione di beni e servizi. L'interessato ha l'onere di avviare mediante un'istanza di parte il relativo procedimento, che si conclude mediante l'adozione di un provvedimento espresso, di contenuto positivo o negativo. In tale fase, nella quale l'Amministrazione ha la **potestà discrezionale** di concedere o negare la revisione, l'appaltatore è titolare, a fronte dell'esercizio del potere autoritativo, di un interesse legittimo affinché la sua richiesta alla revisione dei prezzi venga presa in considerazione ed accolta. Ne consegue che la pretesa vantata dalla società ricorrente non ha la consistenza di un diritto soggettivo perfetto.

T.A.R. Napoli, (Campania) sez. I, 02/12/2013, n.5468

La finalità primaria della disciplina concernente la revisione dei prezzi è quella di salvaguardare l'interesse pubblico a che le prestazioni di beni e servizi relativi a rapporti contrattuali di durata con la p.a. non subiscano, a causa del trascorrere del tempo, una "diminuzione qualitativa per **eccessiva onerosità sopravvenuta della prestazione**" con la "conseguente incapacità del fornitore di farvi fronte"; la disciplina concernente l'istituto della compensazione contenuta, in via generale, all'art. 133 comma 4, d.lg. n. 163 del 2006 nonché, per l'ipotesi speciale dei rialzi dei prezzi avvenuti nel corso del 2008 all'art. 1 d.l. n. 162 del 2008 (il quale al comma 4 prevede, con riguardo a variazioni dei singoli prezzi dei materiali da costruzione più significativi, che, "per variazioni in aumento, a pena di decadenza, l'appaltatore presenta alla stazione appaltante l'istanza di compensazione entro trenta giorni dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana del decreto ministeriale di cui al comma 1"), tutela il medesimo interesse pubblico a fronte di variazioni percentuali dei prezzi "di singoli materiali da costruzione" determinate, anziché dal fisiologico fluire del tempo, da "circostanze eccezionali" in quanto tali del tutto imprevedibili.

T.A.R. Venezia, (Veneto) sez. I, 17/05/2012, n.705

La finalità dell'art. 6 comma 4, l. 24 dicembre 1993, n. 537, come sostituito dall'art. 44, l. 23 dicembre 1994, n. 724 sull'adeguamento dei prezzi negli appalti di servizi o forniture ad esecuzione periodica o continuativa, e confermata dall'art. 115, d.lg. 12 aprile 2006 n. 163, è salvaguardare l'interesse pubblico a che le prestazioni di beni e servizi alle Pubbliche amministrazioni non possano col tempo subire una diminuzione qualitativa a causa dell'eccessiva onerosità sopravvenuta della prestazione e della conseguente incapacità del fornitore o prestatore del servizio di farvi compiutamente fronte.

T.A.R. Torino, (Piemonte) sez. II, 12/01/2012, n.40

Considerato che l'art. 6, l. n. 537 del 1993 è norma imperativa, non suscettibile di essere derogata pattiziamente (la sua finalità primaria è quella di salvaguardare l'interesse pubblico a che le prestazioni di beni e servizi alle pubbliche amministrazioni non possano col tempo subire una diminuzione qualitativa a causa della eccessiva onerosità sopravvenuta della prestazione e della conseguente incapacità del fornitore di farvi compiutamente fronte), ne consegue che le disposizioni negoziali contrastanti con la disposizione legislativa non solo sono colpite dalla nullità ai sensi dell'art. 1419 c.c., ma sostituite "de iure", ex art. 1339 c.c., dalla disciplina imperativa di legge.

T.A.R. Bari, (Puglia) sez. I, 19/03/2010, n.1085