APPALTI – SERVIZI – CONTRATTO PROROGATO – REVISIONE PREZZI – D. LGS. N. 163/2006 – OBBLIGO – SUSSISTE

L'art. 115 d.lgs. n. 163/2006 impone alla stazione appaltante di procedere alla revisione periodica dei prezzi, previa istruttoria sull'aumento dei costi e sulla sua incidenza sull'utile originario. Non è una facoltà rimessa a discrezionalità assoluta: l'istanza esige la valutazione dei dati tecnico-contabili. La proroga mantiene efficaci tutte le clausole contrattuali e non esonera in alcun modo la stazione appaltante dall'obbligo di procedere alla revisione dei prezzi, né la sua eventuale illegittimità può giustificarne il diniego. Non bastano richiami all'alea d'impresa, agli ammortamenti azzerati o a ipotetici ribassi di gara. Il quantum segue indici pertinenti, quali il FOI, senza integrale rimborso dei maggiori costi.

TAR Calabria, II^ sez., sentenza n. 2007/2026 – Pres: I. Correale; Est.: F. Baffa

N. 01902/2024 REG.RIC.

Pubblicato il 20/10/2026

N. 02007 /2026 REG.PROV.COLL.

N. 01902/2024 REG.RIC.

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

I N NOME D E L POPOLO I T A L I A NO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1902 del 2024, integrato da motivi aggiunti,

proposto da

OMISSIS – , in persona del legale

rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Antonio Nicodemo,

Donatella Viscogliosi, Nicoletta Di Pucchio, con domicilio digitale come da PEC da

Registri di Giustizia;

contro

OMISSIS –, in persona del legale rappresentante *pro*

tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Giuseppina Isabella, con domicilio

digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

per l'annullamento

quanto al ricorso principale

del silenzio serbato dall'OMISSIS – a fronte delle istanze

di avvio del procedimento presentate nelle date del 21.04.2023, del 24.04.2024 e del

03.10.2024 ai sensi della l. n. 241/1990 per la revisione dei prezzi del contratto di

appalto Rep. nr. 33/2016 del 22.06.2016 per il servizio di ristorazione degenti del

Presidio Ospedaliero OMISSIS –;

per quanto riguarda i motivi aggiunti:

della Determina n. 811 emessa in data 24.03.2025 dell'OMISSIS –

nonché di tutti gli atti presupposti, connessi e successivi ai sopra indicati atti ancorché

non conosciuti;

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della OMISSIS –;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 14 ottobre 2026 il dott. Federico Baffa e

uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Considerato che:

- con distinte istanze, versate in atti, il OMISSIS –

ha chiesto all'OMISSIS – la revisione dei

prezzi del contratto Rep. Nr. 33/2016 del 22 giugno 2016 in riferimento,

rispettivamente, al periodo esecutivo decorrente dal primo marzo 2023 e al periodo

esecutivo decorrente dal primo marzo 2024;

- l'OMISSIS –, tuttavia, non ha riscontrato le suddette istanze entro il termine di conclusione del procedimento;

- con ricorso notificato ed iscritto a ruolo il 28 novembre 2024, la ricorrente ha chiesto dichiararsi l'illegittimità del silenzio serbato dalla amministrazione resistente; in sintesi ha argomentato che l'obbligo di provvedere nascerebbe dall'art. 115 d.lgs. n. 163/2006 (applicabile *ratione temporis*) nonché dall'art. 1467 del codice civile;

- successivamente, e cioè con determina n. 811 del 24 marzo 2025, l'OMISSIS – resistente ha riscontrato le istanze di revisione dei prezzi, rigettandole;

- tale provvedimento è stato impugnato in data 16 aprile 2025 con motivi aggiunti, a mezzo di quattro motivi di gravame;

- all'esito della camera di consiglio del 24 settembre 2025, con ordinanza collegiale n. 1535 del 30 settembre 2025, è stata disposta la prosecuzione del giudizio con il rito ordinario della domanda di annullamento proposta con motivi aggiunti;

- all'udienza pubblica del 14 ottobre 2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

Il ricorso principale, proposto ex art. 117, c.p.a., è divenuto improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse a seguito dell'adozione del provvedimento da parte dell'amministrazione.

Passando all'esame dei motivi aggiunti, con il primo motivo si contesta la violazione degli art. 115 d.lgs. n. 163/2006, dell'art. 1467 c.c., dell'art. 27 del Capitolato d'Appalto e dell'art. 13 del Contratto d'Appalto in quanto: a) in particolare l'art. 115 d.lgs. n. 163/2006 non attribuisce una discrezionalità assoluta in ordine all'an della revisione dei prezzi; b) la normativa altresì non prevede limiti alla applicabilità della revisione dei prezzi ai contratti oggetto di proroghe, né in ragione della durata dei contratti.

Con il secondo motivo si censura la violazione del principio di affidamento riposto dalla ricorrente nell'osservanza, da parte della stazione appaltante, dell'autovincolo alla revisione dei prezzi contenuta negli artt. 27 del Capitolato d'Appalto e nell'art. 13

del Contratto di Appalto.

Con il terzo motivo si censura l'irragionevolezza e la contraddittorietà del provvedimento impugnato nella misura in cui: a) l'OMISSIS – ha giustificato la non debenza della revisione sulla base delle proroghe contrattuali alle quali ha essa stessa dato causa, rinviando il termine di efficacia del contratto, con nota del 28 gennaio 2021, all'individuazione del nuovo contraente e omettendo però di bandire l'apposita gara; b) l'OMISSIS – ha puntualmente provveduto alla revisione dei prezzi per ciascuna annualità dal 2018 al 2022, cessando poi per le annualità successive senza che fossero avvenuti significativi cambiamenti; c) la non debenza della revisione non può essere giustificata col rischio di impresa.

Con il quarto motivo si contesta il difetto di istruttoria per non aver tenuto conto l'OMISSIS – della documentazione presentata dal ricorrente e volta a far accertare gli aumenti dei costi.

I motivi possono essere esaminati congiuntamente e sono complessivamente fondati nei seguenti termini.

L'art. 115 d.lgs. n. 163/2006, rubricato "*Adeguamenti dei prezzi*", 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*".

La norma costituisce la base per la regolamentazione delle sopravvenienze contrattuali di natura economica nel caso di rapporti di lunga durata in esecuzione di contratti pubblici. La sua formulazione ne fa chiaramente uno strumento conservativo, volto a consentire che il contratto produca ulteriori effetti, salvaguardando al contempo il sinallagma contrattuale.

In questo senso la disposizione risponde a esigenze sia della stazione appaltante, che del privato che esegue la prestazione: a) risponde alle esigenze della pubblica amministrazione poiché è tesa a scongiurare che l'aumento dei costi per il privato

comporti una diminuzione della qualità dei beni o del servizio offerti o degli inadempimenti, che è un'esigenza particolarmente pregnante nell'ambito di servizi pubblici o di pubblico interesse; b) risponde all'esigenza del privato che è posto al riparo da aumenti dei costi incontrollati e idonei a sconvolgere l'equilibrio finanziario sulla base del quale è intervenuta la stipulazione del contratto (T.A.R. Roma Lazio sez. II, 1/08/2023, n. 12968).

La norma ha valenza speciale rispetto alla disciplina generale del codice civile, in quanto non richiede di accertare che l'aumento del costo delle prestazioni abbia causato un effettivo discostamento dall'equilibro contrattuale originario, né che tale scostamento non rientri nell'alea contrattuale dei contratti di lunga durata (T.A.R. Lazio, sez. I, sentenza n. 11577/2020, confermata da Cons. Stato, n. 2096 del 28.2.2023; T.A.R. Lazio, Sez. I, sentenza n. 557/2025)

Ciò illumina anche sul tipo di valutazione che l'amministrazione è chiamata a svolgere in caso di istanza del privato di applicazione della clausola: a) quanto all'*an*, l'amministrazione deve confrontarsi con la documentazione tecnico-contabile allegata dal privato all'istanza, valutando ogni altra circostanza del caso concreto, al fine di verificare se sussista effettivamente l'aumento dei costi e se essi incidano sulla percentuale di utile considerata in sede di formulazione dell'offerta (T.A.R. Roma Lazio sez. II, 1/08/2023, n. 12968); b) quanto al *quantum*, il meccanismo legale di aggiornamento del canone degli appalti pubblici di servizi e delle pubbliche forniture prevede che la revisione venga operata a seguito di una istruttoria condotta dai dirigenti 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 amministrazioni appaltanti, ma la giurisprudenza consolidata ha chiarito che - a fronte della mancata pubblicazione di tali dati da parte dell'ISTAT - l'adeguamento dei corrispettivi debba essere calcolato 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 (T.A.R. Campania, Napoli, 19 agosto 2019, n. 4362; T.A.R. L'Aquila, 25 luglio 2017, n. 234; Cons. Stato, 20 novembre

2015, n. 5291).

L'aggancio a indici di aumenti dei prezzi si giustifica a sua volta perché la revisione non concede al contraente la possibilità di rinegoziare il corrispettivo per compensare integralmente gli aumenti dei costi a suo carico, ma solo di conseguire rimodulazioni agganciate alla rilevazione degli aumenti medi dei prezzi dei beni e dei servizi.

Sul punto è stato affermato che: "*L'art. 115, d.lgs. n. 163/2006 non obbliga la Stazione appaltante ad adottare comunque una clausola di revisione ancorata ai costi effettivamente e realmente sostenuti dall'appaltatore, posto che ciò confliggerebbe con l'elemento del rischio d'impresa che connota il paradigma negoziale del contratto di appalto, esentandosi del tutto ed in via eccezionale l'appaltatore dell'alea contrattuale, bensì il significato precettivo di tale previsione risiede, invero, proprio nell'ancorare la revisione del prezzo ad indici parametrici capaci di riflettere l'andamento dei prezzi dei fattori della produzione incidenti sulla percentuale di utile considerata in sede di formulazione dell'offerta, senza dover necessariamente esprimere fedelmente la situazione dell'operatore economico interessato, fermo restando l'obbligo della Stazione appaltante di verificare in sede di revisione, attraverso lo svolgimento di un'idonea istruttoria, che l'indice prescelto sia effettivamente in grado di mantenere l'equilibrio economico instaurato tra le parti all'atto della stipulazione del contratto entro una ragionevole oscillazione, considerando tutti gli eventi imprevisti ed imprevedibili all'atto della sottoscrizione*" (T.A.R. Roma Lazio sez. II, 1/08/2023, n. 12968).

Tutto ciò premesso, l'amministrazione nel caso di specie ha respinto l'istanza spendendo, in sintesi, le seguenti motivazioni.

A. In primo luogo l'OMISSIS – osserva che l'attività dell'amministrazione a fronte dell'istanza del privato è pur sempre discrezionale, e per questo motivo si riconosce in capo al privato una "*situazione giuridica soggettiva dell'appaltatore di interesse legittimo, poiché correlata ad una facoltà discrezionale riconosciuta alla stazione appaltante che deve effettuare un bilanciamento tra l'interesse dell'appaltatore alla revisione e l'interesse pubblico connesso al risparmio di spesa ed alla regolare*

esecuzione del contratto aggiudicato".

Le censure del ricorrente sul punto sono fondate, alla luce della ricostruzione generale dell'istituto sopra tratteggiata.

Non deve trarre in inganno il fatto che la giurisdizione in materia appartenga al giudice amministrativo, in quanto trattasi di devoluzione di giurisdizione esclusiva ex art. 133, comma 1, lett. e), n. 2 c.p.a. In altre parole, il legislatore ha identificato tale materia tra quelle in cui concorrono in modo inestricabile posizioni di interesse legittimo o diritto soggettivo.

Peraltro, anche ritenendo che la valutazione dell'amministrazione sia discrezionale, la discrezionalità va sempre esercitata nel rispetto dei limiti stabiliti dalla norma attributiva del potere. Nel caso di specie, come sopra esaminato, l'art. 115 d.lgs. n. 163/2006 fissa dei limiti ristretti quanto alla valutazione che l'amministrazione è chiamata a compiere.

B. In secondo luogo l'OMISSIS – afferma che il privato, per mezzo della "*proroga senza limiti predeterminati ed espliciti (…) abbia goduto del vantaggio di un affidamento senza gara*"; tra l'altro la proroga in questione non sarebbe neanche una proroga tecnica, sostiene l'OMISSIS –, bensì "*un regime di proroga non previsto né ammesso dalla normativa, sostanzialmente assimilabile a nuovo affidamento*"; da ciò conseguirebbe l'impossibilità di applicare l'art. 115 suddetto senza la vigenza di "*un legittimo e regolare rapporto fra le parti*".

Anche rispetto a questa motivazione le censure di eccesso di potere, illogicità e irragionevolezza opposte dal privato sono fondate.

In via generale, il fatto che disposizioni in materia di rapporti contrattuali vietino determinati risultati o impongano determinati obblighi non esclude che poi, in concreto, i contraenti pongano in essere comportamenti contrari a quelle disposizioni.

In tal caso, salvo che si tratti di disposizioni cogenti, il titolo che ha dato origine al rapporto tra le parti continua a produrre i suoi effetti, salvo che per iniziativa di una delle parti non sorga contestazione circa la violazione della norma (si pensi alla spontanea esecuzione di un contratto invalido).

Nel caso di specie l'OMISSIS – ha, secondo quanto da essa stessa dichiarato, dato luogo ad una proroga del contratto che non è consentita dalla legge; pretende pertanto l'adempimento del servizio al prezzo e al costo previsto dal contratto di cui è stata disposta la proroga, ma eccepisce l'illegittimità della proroga medesima quando si tratta di applicare un'altra delle clausole del contratto, quella della revisione dei prezzi.
Oltre alla violazione del canone generale per cui *nemo potest venire contra factum proprium*, che connota l'irragionevolezza della motivazione e dunque l'eccesso di potere, la valutazione è altresì contraddittoria perché la proroga ha ad oggetto non un rapporto di fatto, bensì un rapporto contrattuale.
L'effetto della proroga è, in altri termini, quello di prolungare il termine di efficacia del contratto, che resta immutato nel resto: è il medesimo contratto che produce effetti oltre il termine di scadenza inizialmente fissato. E questo in disparte la validità della proroga stessa, che nessuna delle due parti ha formalmente contestato con le azioni contrattuali all'uopo predisposte dall'ordinamento.
L'argomentazione logica seguita dall'OMISSIS –, secondo cui il privato accettando una proroga illegittima avrebbe accettato di proseguire un rapporto di fatto, è errata e vale in realtà al contrario. È infatti l'OMISSIS – che, dando luogo ad una proroga contrattuale al di fuori dei presupposti di legge, è soggetta a tutte le clausole del contratto che ha inteso prorogare.
C. In terzo luogo l'OMISSIS – ritiene non dovuta la revisione atteso: "*che il prezzo attualmente pagato, in assenza di confronto concorrenziale ed in presenza di una proroga indefinita ed illegittima, è inferiore del 10,47% al prezzo di riferimento ANAC aggiornato a settembre 2024 e che, pertanto, considerata una ordinaria alea contrattuale, l'ormai azzerato costo di ammortamento (indicato dall'appaltatore nell'offerta di gara) e il ribasso d'asta (che si otterrebbe attraverso una regolare procedura di gara), la prosecuzione del rapporto contrattuale nel periodo oggetto di richiesta di adeguamento non è caratterizzata da uno squilibrio contrattuale ma, semmai, da una riduzione dell'utile d'impresa, il cui margine non sembra essere negativo o pari a zero*".

Anche rispetto a tale motivazione le censure del ricorrente colgono nel segno.

Dalla formulazione dell'art. 115 d.lgs. n. 163/2006 si trae che l'amministrazione, ai fini dell'*an*, è tenuta a valutare esclusivamente l'aumento dei costi e non l'equilibrio o l'alea contrattuale a tutto tondo. Anche perché una valutazione di questo tipo finirebbe per includere voci o estranee ai costi sostenuti (es. il riferimento all'azzeramento dell'ammortamento) o circostanze addirittura estranee al regolamento contrattuale (il presunto ribasso di prezzo che si avrebbe ove fosse svolta una regolare procedura di gara).

Come sopra affermato, l'art. 115 d.lgs. n. 163/2006 e le clausole contrattuali che vi danno attuazione impongono all'amministrazione, a fronte dell'istanza del privato di revisione dei prezzi, di confrontarsi con la documentazione tecnico-contabile allegata all'istanza e di verificare esclusivamente la sussistenza di un aumento dei costi di impresa e la sua incidenza sulla percentuale di utile considerata in sede di formulazione dell'offerta.

Nel caso di specie tale confronto è mancato (cogliendo quindi nel segno anche il quarto motivo di ricorso), sebbene l'amministrazione abbia comunque ammesso l'esistenza di una riduzione dell'utile di impresa, rigettando però l'istanza.

In definitiva i motivi aggiunti vanno accolti e, per l'effetto, il provvedimento di diniego impugnato è annullato, con conseguente onere per l'amministrazione di svolgere una nuova valutazione nel rispetto dei principi indicati dal presente provvedimento, fornendo riscontro al privato entro trenta giorni dalla comunicazione della presente sentenza.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate nella misura indicata nel dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto:

- dichiara il ricorso principale improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse;
- accoglie i motivi aggiunti e, per l'effetto, annulla la Determina n. 811 del 24 marzo

2025, con onere per l'OMISSIS – di provvedere ad una nuova valutazione nei termini indicati in motivazione;

- condanna l'OMISSIS – al pagamento delle spese in favore della ricorrente, che liquida in € 4.000,00, oltre oneri e spese come per legge.

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

Così deciso in Catanzaro nella camera di consiglio del giorno 14 ottobre 2026 con l'intervento dei magistrati:

Ivo Correale, Presidente

Francesco Tallaro, Consigliere

Federico Baffa, Referendario, Estensore