TAR Lazio, Sezione Terza Bis, Sentenza n. 17793 del 16 ottobre 2025

Appalti di lavori PNRR – Aumento costo dei materiali – Integra circostanza imprevedibile – Giustifica adozione variante da finanziare con ribassi di gara

Pubblicato il 16/10/2025

N. 17793/2025 REG.PROV.COLL.

N. 02125/2025 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Terza Bis)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2125 del 2025, integrato da motivi aggiunti, proposto dal Comune di (...), in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato (...), con domicilio eletto presso il suo studio in (...);

contro

Ministero (...), in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per l'annullamento

- del provvedimento di diniego del 12/01/2025 avente ad oggetto: "Riscontro modifica ID 6866 CUP: (...) – D.M. 2 dicembre 2021, n. 343 – Avviso pubblico 2 dicembre 2021, prot. n. 48047, per la presentazione di proposte per la

realizzazione di strutture da destinare ad asili nido e scuole di infanzia, da finanziare nell'ambito del Piano nazionale di ripresa e resilienza, Missione 4 – Istruzione e ricerca – Componente 1 – Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle Università – Investimento 1.1: "Piano per asili nido e scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia".

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

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ministero (...);

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 ottobre 2025 il dott. Ciro Daniele Piro e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

- 1. Con ricorso notificato in data 10.2.2025, il Comune di (...) impugnava il provvedimento di diniego del 12.1.2025 con il quale il Ministero (...) rigettava la proposta di modifica presentata dall'ente, circa la costruzione di un asilo nido comunale mediante l'utilizzo dei fondi PNRR di cui all'avviso pubblico 2 dicembre 2021 prot. 48047.
- 1.1. Si premette in fatto che:
- il Comune di (...) risultava beneficiario di un contributo pari al 100% dell'importo richiesto, ovvero di € 1.750.000,00, concesso con Decreto del Direttore Generale dell'Unità di missione per il PNRR 8 settembre 2022 n.57, per la realizzazione di un asilo nido comunale;
- successivamente all'ammissione al finanziamento, in fase di progettazione definitiva ed esecutiva, il medesimo Comune riscontrava un incremento di prezzi consistente, che portava l'importo complessivo del quadro economico dell'opera dall'importo di € 1.750.000,00 di cui al contributo concesso all'importo di €

2.455.009,94;

- tale incremento era determinato dalla variazione del prezzario regionale medio tempore intervenuta (art. 26, co. 2, D.L. n. 50/2022 e delibera di Giunta Regionale n. 50 dell'8.2.2023);
- pertanto, il Comune ricorrente rimodulava l'intervento di cui si discorre, disponendo uno stralcio funzionale da mandare in appalto per l'aggiudicazione nei termini previsti, senza far ricorso al fondo per l'avvio di opere indifferibili data la scadenza prevista dall'accordo di finanziamento per l'aggiudicazione dei lavori, fissata al 31.5.2023;
- medio tempore, veniva emanato il D.L. 23 febbraio 2023 n. 13, il quale all'art. 24, comma 1 prevedeva che: "Al fine di garantire il raggiungimento degli obiettivi e dei target del PNRR e per fronteggiare l'incremento dei prezzi, relativi agli interventi di edilizia scolastica, compresi quelli ad ogni titolo rientranti fra i progetti PNRR, di titolarità del Ministero (...), è consentito l'utilizzo per ciascun intervento da parte degli enti locali beneficiari dei ribassi d'asta riguardanti il medesimo intervento, laddove ancora disponibili";
- a seguito dell'aggiudicazione dell'opera, il Comune riscontrava la disponibilità di economie per ribassi di gara in € 517.242,73 per l'opera in oggetto;
- l'Amministrazione ricorrente procedeva pertanto a richiedere, in data 4.8.2024, al Ministero l'approvazione di una variante al progetto al fine di includere nei lavori anche le opere precedentemente stralciate, mediante l'impiego delle economie predette;
- con l'atto impugnato in questa sede, il Ministero (...) Unità di missione per il PNRR respingeva detta richiesta con "Riscontro modifica ID 6866 CUP (...)", nei seguenti termini: "Ad avviso di questa Unità di missione, la richiesta non può essere accolta in quanto non sussistono le condizioni di cui alla nota (...) prot. 148193 del 29/12/2023 per l'utilizzo delle economie derivanti dai ribassi d'asta, non trattandosi di circostanze impreviste e imprevedibili";
- 1.2. A sostegno del ricorso, il Comune ricorrente deduce i seguenti motivi di

ricorso:

- I) "Violazione e falsa applicazione dell'art. 24 comma i d.l. 13/2023 violazione e falsa applicazione della circolare mim prot. 148193 del 29/12/2023", in quanto la richiesta variante risulterebbe coerente con i requisiti previsti dalla norma di legge, nonché con quelli stabiliti dalla circolare ministeriale del 29.12.2023, che ammetteva l'utilizzo delle economie di spesa solo qualora le varianti fossero necessarie indispensabili ai fini della realizzazione del progetto;
- II) "Violazione dell'art. 3 l. 241/1990 carenza di motivazione nel provvedimento violazione sui principi del giusto procedimento amministrativo e della leale collaborazione tra enti pubblici", con cui censura l'assenza di una effettiva motivazione del provvedimento impugnato, in quanto privo dell'indicazione dei presupposti di fatto e di diritto.
- 1.3. Si costituiva il Ministero resistente con memoria solo formale il 25.2.2025, depositando il 3.3.2025 documentazione inclusiva di una relazione ministeriale sui fatti di causa.
- 1.4. Alle camere di consiglio del 4.3.2025, 29.4.2025 e 17.6.2025, questa Sezione disponeva incombenti istruttori, con cui:
- procedeva alla integrazione del contraddittorio e al mutamento del rito, richiedendo informazioni sullo stralcio dei lavori oggetto di aggiudicazione (ord. n. 4646/2025);
- respingeva l'istanza di sospensione cautelare (ord. n. 2390/2025);
- ordinava al Ministero di rivalutare l'istanza della ricorrente alla luce della sopravvenienza normativa di cui all'art. 3-quater D.L. n. 45/2025 (ord. n. 12078/2025).
- 1.5. Successivamente, con atto di motivi aggiunti notificato l'1.8.2025, il Comune introduceva un nuovo motivo di impugnazione, relativo alla "Intervenuta emanazione della legge n. 79/2025 di conversione del dl 45/2025", con cui ha censurato il provvedimento impugnato anche alla luce della modifica normativa dell'art. 24, comma 1, D.L. n. 13/2023, che prevede oggi la possibilità di utilizzare le economie

derivanti dai ribassi d'asta "anche ai casi di modifiche resesi necessarie in sede di sviluppo progettuale in appalti di lavori già aggiudicati, anche tramite accordi quadro" e quindi prescindendo da situazioni impreviste ed imprevedibili.

- 2. Alla udienza pubblica del 7.10.2025, alla presenza del difensore del Comune ricorrente, la causa veniva trattenuta in decisione.
- 3. Il ricorso, come integrato con l'atto di motivi aggiunti, è parzialmente fondato, per le motivazioni che nel seguito si espongono.
- 3.1. Vanno preliminarmente richiamate le norme di riferimento che disciplinano il tema oggetto del ricorso e, nello specifico:
- l'art. 106, comma 1, lett. c), e comma 7, del D.Lgs. n. 50/2016, vigente pro-tempore, in tema di varianti, secondo cui i contratti di appalto nei settori ordinari possono essere modificati senza una nuova procedura di affidamento se l'eventuale aumento di prezzo non eccede il 50 per cento del valore del contratto iniziale e quando siano soddisfatte tutte le seguenti condizioni: 1) la necessità di modifica sia determinata da circostanze impreviste e imprevedibili per l'amministrazione aggiudicatrice o per l'ente aggiudicatore; 2) la modifica non alteri la natura generale del contratto;
- l'art. 24, comma 1, D.L. n. 13/2023 conv. in L. n. 41 del 2023 che, nel testo vigente pro-tempore, prevedeva che: "1. Al fine di garantire il raggiungimento degli obiettivi e dei target del PNRR e per fronteggiare l'incremento dei prezzi, relativi agli interventi di edilizia scolastica, compresi quelli ad ogni titolo rientranti fra i progetti PNRR, di titolarità del Ministero (...), è consentito l'utilizzo per ciascun intervento da parte degli enti locali beneficiari dei ribassi d'asta riguardanti il medesimo intervento, laddove ancora disponibili.";
- l'art. 7, commi 2-ter e 2-quater, del D.L. n. 36 del 2022, conv. in L. n. 79 del 2022, che così dispongono: "2-ter. L'articolo 106, comma 1, lettera c), numero 1), del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, si interpreta nel senso che tra le circostanze indicate al primo periodo sono incluse anche quelle impreviste ed imprevedibili che alterano in maniera significativa il costo dei materiali necessari alla realizzazione dell'opera.

2-quater. Nei casi indicati al comma 2-ter, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, la stazione appaltante o l'aggiudicatario possono proporre, senza che sia alterata la natura generale del contratto e ferma restando la piena funzionalità dell'opera, una variante in corso d'opera che assicuri risparmi, rispetto alle previsioni iniziali, da utilizzare esclusivamente in compensazione per far fronte alle variazioni in aumento dei costi dei materiali."

- l'art. 3-quater D.L. n. 45/2025 conv. in L. n. 79 del 2025, che, intervenuto in corso di causa, ha integrato il citato art. 24, comma 1, D.L. n. 13/2023 aggiungendo al comma 1, infine, il seguente periodo: "La disposizione di cui al primo periodo si applica anche ai casi di modifiche resesi necessarie in sede di sviluppo progettuale in appalti di lavori già aggiudicati, anche tramite accordi quadro". La medesima norma ha introdotto dopo il comma 1 anche i seguenti commi: "1-bis. Per tutti gli interventi finanziati in tutto o in parte con le risorse del PNRR di titolarità del Ministero dell'istruzione e del merito, le varianti in corso d'opera, purché compatibili con il raggiungimento degli obiettivi e dei traguardi previsti dal PNRR e con il rispetto delle condizionalità anche temporali del PNRR medesimo e ferme restando le verifiche successive, anche a campione, sull'ammissibilità delle stesse varianti e delle relative spese, sono comunicate dai soggetti attuatori secondo le indicazioni fornite dal Ministero dell'istruzione e del merito. 1-ter. Per i progetti in essere di titolarità del Ministero dell'istruzione e del merito, confluiti successivamente nel PNRR, è ammessa la possibilità di utilizzo dei ribassi d'asta, se disponibili e previa autorizzazione da parte del medesimo Ministero, per adeguare i progetti al principio del non arrecare un danno significativo all'ambiente (DNSH), laddove indispensabile alla rendicontazione dell'obiettivo'".

Tali disposizioni sono state oggetto di una circolare interpretativa da parte del Ministero, adottata in una prima versione il 29.12.2023, che precisa che l'utilizzo delle economie derivanti dai ribassi d'asta può essere autorizzato esclusivamente quando ricorrano congiuntamente le seguenti tre condizioni:

- 1) si riferiscano esclusivamente al medesimo intervento nell'ambito del quale si sono generate;
- 2) siano necessarie per finanziare varianti in corso d'opera ovvero per far fronte ad

una revisione/indicizzazione dei prezzi, nel rispetto delle condizioni e delle modalità di cui all'articolo 106, comma 1, lett. c), del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, ovvero dell'articolo 120, del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36; 3) qualora le varianti di cui al punto 2 siano necessarie e indispensabili ai fini della realizzazione del Progetto.

La riferita circolare è stata da ultimo modificata in data 27.6.2025, per aggiornarla all'entrata in vigore del riferito art. 3-quater D.L. n. 45/2025, prevedendo che "l'utilizzo delle economie derivanti dai ribassi d'asta è ammesso qualora le economie si riferiscano esclusivamente al medesimo intervento, nell'ambito del quale si sono generate, e siano necessarie per finanziare varianti in corso d'opera derivanti da circostanze impreviste e imprevedibili ovvero per far fronte ad una revisione/indicizzazione dei prezzi dell'appalto".

3.2. Richiamati i fatti esposti in premessa, appare in particolare fondato il primo motivo di ricorso con cui parte ricorrente censura la violazione dell'art. 24, comma 1, D.L. n. 13/2023.

Si ricorda che il progetto di variante proposta dal Comune consisteva, da un lato, nella reintroduzione nel progetto delle opere stralciate dai lavori a seguito del consistente incremento prezzi verificatosi tra il 2022 (dopo l'ammissione a finanziamento sulla base di progetto di fattibilità tecnica ed economica redatto da questo ufficio) e il 2023 (epoca di redazione del progetto esecutivo con tariffario regionale OO.PP. aggiornato ai sensi dell'art. 26 del D.L. 50/2022); dall'altro, in una quantificazione di maggiori oneri di conferimento in discarica, in relazione al rinvenimento di rifiuti e materiale di risulta tra i rovi e la vegetazione, che interessava il lotto di intervento all'atto della cantierizzazione dello stesso, asseritamene non rilevabili in fase di progettazione a causa della massiccia invasione arbustiva presente.

Come esposto in premessa, infatti, per poter rispettare le scadenze e avviare la gara in tempo utile, il Comune ha elaborato uno stralcio funzionale dell'originario progetto ammesso a finanziamento.

In un momento successivo, vista la presenza di risparmi da ribassi d'asta, adottava una variante per ripristinare la parte stralciata, contenente le seguenti lavorazioni: - isolamento a cappotto dell'involucro esterno della facciata e del solaio; - rivestimento con struttura frangisole; - riorganizzazione dell'area esterna comprensiva di area a verse e realizzazione di un'area parcheggio.

Nel provvedimento impugnato, il Ministero si limita ad affermare, invero tautologicamente, che la proposta di variante non soddisfa i requisiti di cui alla circolare del 29.12.2023, non sussistendo le necessarie circostanze impreviste o imprevedibili.

Ad avviso del Collegio, la motivazione del provvedimento – anche tenendo in considerazione le argomentazioni contenute nella relazione ministeriale in atti – non appare sufficiente a sorreggere il gravato diniego, quantomeno con riferimento all'utilizzo dei risparmi di spesa volto alla reintroduzione delle opere stralciate in fase di aggiudicazione, ma presenti nel progetto originario in relazione al quale il Comune ricorrente ha ottenuto il finanziamento.

Infatti, avuto riguardo alle norme di legge richiamate e alle condizioni previste dalla circolare ministeriale interpretativa del 29.12.2023, risulta agli atti come le opere oggetto della proposta di variante:

- (i) interessano il medesimo progetto candidato e ammesso al finanziamento (tale circostanza non appare specificamente contestata né nel provvedimento, né negli atti procedimentali versati);
- (ii) sono state stralciate nell'ambito della progettazione definitiva in ragione dell'aumento dei prezzi di cui il ricorrente offre compiuta prova, avvenuto nel corso del 2023, come risultante dal prezzario regionale OO.PP. Regione Campania 2023, approvato con Delibera della Giunta Regionale n. 50 del 8.2.2023, ossia in un momento successivo all'ammissione al finanziamento.

Tale circostanza, sopravvenuta al progetto di fattibilità con cui il comune ricorrente è stato ammesso al finanziamento in data 8.9.2022, appare integrare una

circostanza imprevedibile ai sensi dell'art. 106, comma 1, lett. c) d.l. n. 50/2016 sopra richiamato, giusto quanto stabilisce "l'art. 7, comma 2-ter, del D.L. n. 36 del 2022, conv. in L. n. 79 del 2022 - con disposizione specificamente riferita all'attuazione del PNRR (come si evince dalla rubrica della norma), ma alla quale viene riconosciuta valenza generale, stante il carattere interpretativo della medesima (cfr. Del. ANAC n. 67 dell'11.1.2023) - [che] ha disposto che "L'articolo 106, comma 1, lettera c), numero 1), del codice dei contratti pubblici, di cui al d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, si interpreta nel senso che tra le circostanze indicate al primo periodo sono incluse anche quelle impreviste ed imprevedibili che alterano in maniera significativa il costo dei materiali necessari alla realizzazione dell'opera" (Cons. St., V, n. 1774/24);

(iii) hanno natura necessaria e indispensabile, da intendersi nel caso di specie con riferimento al progetto originariamente ammesso a finanziamento da parte del Ministero con il decreto dell'8.9.2022, consentendo la realizzazione integrale dell'asilo nido comunale ai fini del potenziamento dell'offerta dei servizi per l'istruzione.

Quanto all'asserita natura suppletiva della variante – circostanza non menzionata nell'atto gravato ma ritenuta ostativa nella circolare del 29.12.2023 e richiamata nella relazione ministeriale – si rileva che la variante non appare riferibile a "opere originariamente non previste nel progetto finanziato e posto a base di gara"; piuttosto, alla luce della descritta evoluzione che il progetto tecnico ha subito nelle fasi della procedura di aggiudicazione, è possibile ritenere che gli interventi oggetto di variante – tesi alla reintroduzione delle opere stralciate – erano già previsti e sono funzionali alla realizzazione del progetto originario.

Del pari, l'esistenza di soluzioni alternative per fronteggiare il rilevato incremento dei prezzi, quali la richiesta di ammissione al fondo opere indifferibili – pur valutate dal Comune e ritenute non praticabili (con motivazioni peraltro condivise nell'ambito delle interlocuzioni tecniche con l'unità di missione) – non rende per ciò solo illegittima la condotta in concreto tenuta – come detto consistita nel

previo stralcio funzionale di opere e nella successiva loro introduzione in variante – in quanto conforme alla normativa sopra richiamata in merito all'utilizzo dei ribassi d'asta, nonché coerente con l'obiettivo ultimo che la stazione appaltante perseguiva in concreto, ossia "l'effettivo e tempestivo conseguimento degli obiettivi dell'azione pubblica, tenendo in considerazione i fattori sostanziali dell'attività amministrativa ed escludendo che la stessa sia vanificata" (Cons. St., sez. VI, 4 giugno 2024, n. 4996).

3.3. Le conclusioni appena raggiunte sono confermate dalla novella normativa da ultimo apportata all'art. 24 D.L. n. 13 del 2023 ad opera dell'art. 3-quater D.L. n. 45 del 2025, che consente l'utilizzo dei risparmi di spesa in via generale "anche ai casi di modifiche resesi necessarie in sede di sviluppo progettuale in appalti di lavori già aggiudicati, anche tramite accordi quadro", stabilendo al comma successivo un obbligo di mera comunicazione delle varianti in corso d'opera, purché compatibili con il raggiungimento degli obiettivi e dei traguardi previsti dal PNRR e con il rispetto delle condizionalità anche temporali del medesimo (salvo verifiche a campione da eseguirsi a cura del Ministero).

A seguito della esposta novella, il Ministero provvedeva a modificare la circolare sull'utilizzo dei ribassi in data 27.6.2025, ammettendo l'utilizzo delle economie – sempreché riferite al medesimo intervento – qualora "siano necessarie per finanziare varianti in corso d'opera derivanti da circostanze impreviste e imprevedibili ovvero per far fronte ad una revisione/indicizzazione dei prezzi dell'appalto" (prot. 111449 del 27.6.2025).

Ad avviso del Collegio, la esposta modifica normativa – atteso il carattere procedurale della medesima e l'assenza di disposizioni specifiche di tipo transitorio – risulta applicabile anche ai procedimenti in corso e, nello specifico, alla variante oggetto di ricorso. Ciò anche in ragione della finalità perseguita dal legislatore con il D.L. n. 45/2025 ossia quella di introdurre disposizioni per l'attuazione degli investimenti del Piano nazionale di ripresa e resilienza in materia di edilizia scolastica.

Ciò premesso, il venir meno del requisito della indispensabilità della variante ai fini

della realizzazione del progetto – presente nella prima versione della circolare interpretativa del 29.12.2023 e di dubbia compatibilità con il disposto dell'art. 106, comma 1, lett. c), d.lgs. n. 50/2016 che non menzionava tale requisito – e l'esplicito riconoscimento della legittima finalità di fronteggiare una revisione/indicizzazione dei prezzi, come ipotesi autonoma e alternativa ("ovvero") all'esistenza di circostanze impreviste o imprevedibili, consentono di ritenere superate anche le criticità avanzate dal Ministero nella relazione agli atti, sottese al decreto impugnato.

Rileva, in questo senso, anche il contegno tenuto dall'amministrazione che, a seguito dell'ordine istruttorio di cui all'ordinanza n. 12078 del 19.6.2025 e all'atto di motivi aggiunti presentato da parte ricorrente in data 1.8.2025, nulla depositava o allegava in replica.

3.4. Diverse conclusioni debbono tuttavia trarsi in relazione all'ammissibilità della variante nella parte relativa all'aumento degli oneri di conferimento in discarica e alla legittimità del conseguente utilizzo dei risparmi per far fronte a tale aumento.

Al riguardo il Collegio ritiene fondati i rilievi sollevati nella relazione ministeriale agli atti, in quanto non appare sufficientemente dimostrata la riconducibilità dell'aumento di tali oneri alle ipotesi ammesse dal legislatore, come da ultimo specificate nella circolare del 27.6.2025, ai fini del progetto di variante.

Tali maggiori oneri sono infatti collegati al rinvenimento di rifiuti e materiale di risulta tra i rovi e la vegetazione e, in quanto tali, non appaiono riferibili a circostanze non previste o prevedibili, requisito richiesto dal riferimento normativo di cui al citato art. 106, comma 1, lett. c), d.lgs. n. 50/2016, ai fini dell'ammissibilità della variante. Neppure la documentazione depositata a sostegno dal ricorrente offre dimostrazione di tali presupposti, alla luce della tipologia di rifiuti in essa documentati, della loro esistenza in prossimità del sito oggetto dei lavori e prevedibilità da parte di un operatore accorto.

3.5. Può procedersi all'assorbimento del secondo motivo di ricorso, data la

maggiore utilità – anche in chiave di effettività della tutela – assicurata alla parte dall'effetto conformativo derivante dall'accoglimento, nei termini indicati, del primo motivo di ricorso.

3.6. In conclusione, per le esposte ragioni, il ricorso deve trovare parziale accoglimento, con conseguente annullamento del provvedimento impugnato limitatamente alla parte del progetto di variante relativa alle opere già stralciate nel corso della fase di progettazione, in ragione dell'aumento dei prezzi avvenuto nel corso del 2023, circostanza non prevedibile al momento dell'ammissione a finanziamento dell'originario progetto da parte del Ministero e della definizione dell'importo concesso.

Da tale statuizione consegue altresì l'obbligo per il Ministero resistente di riesaminare l'istanza del ricorrente alla luce del nuovo quadro giuridico e nel rispetto dei vincoli conformativi discendenti dalla decisione entro un termine ragionevolmente breve, attesa la necessità di assicurare il rispetto delle scadenze previste, che può essere fissato in trenta giorni dalla notificazione o comunicazione della presente sentenza.

4. – Anche in ragione della parziale fondatezza del ricorso, sussistono giustificati motivi per compensare le spese del giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Bis), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie parzialmente nei termini di cui in motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 7 ottobre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Alessandro Tomassetti, Presidente

Maria Rosaria Oliva, Referendario

Ciro Daniele Piro, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Ciro Daniele Piro

Alessandro Tomassetti

IL SEGRETARIO