

CGARS, Sezione giurisdizionale, Sentenza n. 728 del 2 ottobre 2025

Appalti di progettazione PNRR – Clausola di revisione prezzi ex art. 29 DL n. 4/2022 – Inserimento obbligatorio – Eterointegrazione automatica *lex specialis*

Pubblicato il 02/10/2025

N. 00728/2025REG.PROV.COLL.

N. 00388/2025 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

II CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA

Sezione giurisdizionale

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 388 del 2025, proposto da (...) S.p.a., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

(...) S.p.a., in proprio e nella qualità di mandataria dell'ATI con (...) S.p.a. e (...) S.p.a., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero (...), Ministero (...), (...), in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, tutti rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di (...), domiciliataria *ex lege* in (...);

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia, sezione staccata di Catania n. 737 del 27 febbraio 2025, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di (...) S.p.a., di Presidenza del Consiglio dei Ministri, di Ministero (...), di Ministero (...)e di (...);

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 settembre 2025 il Cons. Giuseppe Chinè e uditi per le parti gli avvocati come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con ricorso dinanzi al TAR Sicilia – Catania ritualmente notificato e depositato, la (...) S.p.a. ha agito per l'annullamento del diniego, tacitamente formatosi, delle richieste di inserimento della clausola di revisione prezzi di cui all'art. 29, comma 1, lett. a), del d.l. n. 4 del 2022, convertito, con modificazioni dalla l. n. 25 del 2022, nel contratto stipulato con la (...) S.p.a. (...) e di applicazione del prezzario (...) 2023 e dei prezzari 2023 assunti a riferimento per la formulazione delle voci suppletive in sede di progettazione esecutiva; nonché per l'accertamento dell'obbligo della resistente di inserire nel contratto detta clausola e di procedere all'aggiornamento dei prezzi.

2. In punto di fatto, parte ricorrente ha rappresentato:

- in data 14 giugno 2022, (...) ha pubblicato il bando di gara relativo alla “*Procedura n. DAC.0092.2022 per l'affidamento della progettazione esecutiva e l'esecuzione in appalto dei lavori di realizzazione della linea ferroviaria Palermo – Catania, tratta Dittaino – Catenanuova (Lotto 5)*”;

- la (...) S.p.a. ha partecipato alla gara quale mandataria dell'A.T.I. con le mandanti (...) S.p.a. e (...) S.p.a.; all'esito dello svolgimento della procedura selettiva, l'ATI è

risultata aggiudicataria e ha stipulato la relativa Convenzione in data 27 dicembre 2023, la quale richiama, all'art. 8, l'art. 29 del d.l. n. 4 del 2022, prevedendo l'applicazione del solo meccanismo compensativo dei prezzi di cui alla lett. b), del comma 1, della predetta disposizione normativa;

- in data 27 dicembre 2023 è stato altresì sottoscritto l'Atto di Sottomissione per l'approvazione del progetto esecutivo e per l'adozione delle modifiche progettuali, nel quale non è previsto alcun meccanismo revisionale e risulta applicato il prezzario 2022;

- in sede di sottoscrizione della Convenzione e dell'Atto di Sottomissione, l'appaltatore, firmando con motivato dissenso, ha contestato il mancato riconoscimento della revisione dei prezzi in applicazione dell'art. 29, comma 1, lett. a), del d.l. n. 4 del 2022, formulando la relativa istanza con la riserva n. 18. La medesima ricorrente ha contestualmente formulato l'istanza di cui alla riserva n. 16, con la quale ha richiesto l'applicazione del prezzario aggiornato al 2023;

- dette riserve sono state comunicate tramite PEC in data 27 dicembre 2023 alla stazione appaltante, che non le ha accolte espressamente, sicché sono state ritenute, dalla parte ricorrente, tacitamente rigettate ai sensi dell'art. 28 della Convenzione stipulata *inter partes*, ove si prevede che le riserve dell'appaltatore debbano intendersi respinte se non espressamente accolte entro sessanta giorni dalla loro formulazione.

3. I prefati dinieghi sono stati censurati dalla parte ricorrente per il seguente motivo di doglianza:

I) *Violazione e falsa applicazione dell'art. 29, co. 1 lett. a) del D.L. 4/2022 (conv. in L. 28 marzo 2022, n. 25). Violazione e falsa applicazione degli artt. 1339 e 1419 c.c. – Violazione e falsa applicazione dell'art. 26, comma 2, terzo periodo, e comma 12 del d.l. 50/2022 conv. in l. n. 91/2022, e dell'art. 23, comma 16, del D. Lgs. 50/2016 - Sviamento di potere. Eccesso di potere per contrasto con i principi di economicità, efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa – Eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione e comunque per contraddittorietà.*

Eccesso di potere per disparità di trattamento.

Innanzitutto, il mancato inserimento della clausola di revisione prezzi nel rapporto contrattuale con la ricorrente costituirebbe violazione di legge e, in particolare, dell'art. 29, comma 1, lett. a), d.l. n. 4 del 2022, il quale dispone per le procedure di affidamento bandite tra il 27 gennaio 2022 e il 31 dicembre 2023 l'obbligatorio inserimento della clausola revisionale. L'omesso inserimento di detta clausola determinerebbe anche il vizio di sviamento di potere, ponendosi in contrasto con le esigenze di tutela dell'interesse pubblico e, indirettamente, dell'interesse dell'impresa aggiudicataria.

L'avversato diniego sarebbe, altresì, viziato da carenza di istruttoria e di motivazione, nonché da contraddittorietà (avendo la Committente previsto la sola applicazione della lettera b) del comma 1 dell'art. 29 cit. e, all'art. 8, comma 3, della Convenzione, il riconoscimento della revisione dei prezzi per le prestazioni di progettazione esecutiva e non anche per i lavori) e da disparità di trattamento rispetto ad altri contratti di appalto stipulati da (...).

I medesimi vizi si configurerebbero con riferimento al diniego dell'istanza di cui alla riserva n. 16, avente ad oggetto l'applicazione del prezzario (...) aggiornato al 2023. Tale diniego sarebbe, infatti, in contrasto con l'art. 26, comma 2, terzo periodo, del d.l. n. 50 del 2022 e con l'art. 23, comma 15, del d. lgs. n. 50 del 2016, oltreché viziato da difetto istruttoria e di motivazione, da sviamento ed eccesso di potere per contraddittorietà con i principi di economicità, efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa, ponendosi in contrasto con il parere ANAC n. 64 del 7 dicembre 2022 e con il parere del MIT n. 1765 del 2 aprile 2023.

4. Ritenuta l'illegittimità degli impugnati dinieghi, la Società ricorrente ha chiesto, quindi, che venga accertato e dichiarato l'obbligo di (...) di inserire nel contratto, ai sensi dell'art. 1339 c.c., la clausola revisionale di cui all'art. 29, comma 1, lett. a), d.l. n. 4 del 2022, previa declaratoria di nullità delle clausole contrattuali contrarie, e l'aggiornamento dei prezzari di riferimento al 2023.

5. Con atto depositato in data 16 maggio 2024, il Ministero (...), la Regione (...), il Ministero (...) e la Presidenza del Consiglio dei Ministri si sono costituiti nel giudizio di primo grado per resistere al ricorso. (...) si è del pari costituita nel primo giudizio per contrastare l'impugnazione in data 22 maggio 2024.

6. Con la sentenza n. 737 del 27 febbraio 2025, il TAR Sicilia – Catania, dopo avere respinto le sollevate eccezioni di difetto di giurisdizione e di incompetenza per territorio nonché quelle di difetto di legittimazione passiva delle Amministrazioni statali e di tardiva impugnazione delle previsioni della *lex specialis*, ha accolto il ricorso nel merito, accertando che: a) l'obbligo di inserimento nel contratto di appalto della clausola revisionale ai sensi dell'art. 29, comma 1, lett. a), del d. l. n. 4 del 2022 “*nel caso di specie, è rimasto inottemperato dall'ente resistente, non trovando avallo l'interpretazione difforme nell'esegesi letterale della norma de qua*” (sentenza appellata, pag. 15); b) per quanto attiene alla mancata applicazione del prezzario aggiornato al 2023, “*deve trovare applicazione al caso di specie l'art. 26 D.L. n. 50/2022 (c.d. Decreto aiuti) convertito in L. n. 91/2022*” (sentenza appellata, pag. 19).

7. Tale sentenza è impugnata, per la integrale riforma, da (...), articolando le doglianze così rubricate:

I) *Error in iudicando: violazione ed errata applicazione del principio della obbligatorietà della eterointegrazione; violazione e falsa applicazione dell'art. 1339 e dell'art. 1419 cod. civ.; violazione e falsa applicazione dell'art. 29, comma 1, lett. a) del d.l. n. 4/2022 (conv. in l. 28 marzo 2022, n. 25) e dell'art. 106, comma 1, del d. lgs. 18 aprile 2016, n. 50;*

II) *Error in iudicando in relazione al punto 4 della sentenza: Violazione e falsa applicazione degli artt. 29, 41, 119 e 133 c.p.a.; dell'art. 29, comma 1, lett. a) del d.l. 4/2022 (conv. in l. 28 marzo 2022, n. 25); dell'art. 106, comma 1, del d. lgs. 18 aprile 2016, n. 50. Violazione e falsa applicazione degli artt. 3 e 88 c.p.a.; difetto di motivazione;*

III) *Error in iudicando in relazione al punto 5.2 della sentenza: Violazione ed errata applicazione del principio della obbligatorietà della eterointegrazione; violazione e falsa applicazione degli artt. 3 e 88, 119 e 133 c.p.a.; degli artt. 12 e 14 delle disposizioni preliminari*

al codice civile; dell'art. 29, comma 1, lett. a) del d.l. 4/2022 (conv. in l. 28 marzo 2022, n. 25) e dell'art. 106, comma 1, del d. lgs. 18 aprile 2016, n. 50 sotto ulteriore profilo;

IV) Error in iudicando: Violazione e falsa applicazione in relazione al punto 4 e 5.6. della sentenza degli artt. 3, 29, 41, 88, 119 e 133 c.p.a.; dell'art. 26 d.l. n. 50/2022 (c.d. Decreto aiuti) convertito in l. n. 91/2022; violazione ed errata applicazione del principio della obbligatorietà della eterointegrazione; violazione e falsa applicazione dell'art. 1339 e dell'art. 1419 cod. civ.

Con il medesimo atto di gravame, parte appellante ha inoltre riproposto anche nel secondo grado di giudizio la richiesta di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE, contestando le statuizioni rese sul punto dal primo giudice e deducendo che occorre accertare presso il Giudice europeo “*se il diritto eurounitario (e segnatamente l'art. 89 Direttiva 2014/25) osti a una interpretazione delle disposizioni citate da Controparte (e in particolare degli articoli 29, comma 1, lett. a) del d.l. 4/2022, degli artt. 1339 e 1419 del codice civile nonché degli artt. 26, comma 2, terzo periodo, e comma 12 del d.l. 50/2022 e 23, comma 16 del d.lgs. 50/2016) che permetta, attraverso l'inserimento di una clausola revisionale, una modifica in corso d'opera dei corrispettivi contrattuali stabiliti in un appalto aggiudicato all'esito di una procedura di evidenza pubblica di rilevanza europea*” (atto di appello, pagg. 24 – 25).

8. Per resistere all'atto di gravame si sono costituiti la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero (...), il Ministero (...) e (...) (atto di mera forma depositato in data 4 aprile 2025) e l'appellata (...) S.p.a. (memoria di controdeduzioni depositata in data 30 aprile 2025).

9. In prossimità della udienza di discussione dell'appello, tutte le parti costituite hanno depositato scritti difensivi per illustrare le rispettive tesi e replicare alle tesi avversarie.

Segnatamente: l'appellata (...) S.p.a., memoria in data 17 luglio 2025; (...), memoria in data 28 luglio 2025; le Amministrazioni appellate, memoria in data 28 agosto 2025 per richiedere che l'appello vanga deciso “*secundum legem*”.

10. Alla udienza pubblica del 18 settembre 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

11. L'appello si palesa integralmente infondato.

12. Preliminarmente, il Collegio deve confutare il secondo motivo di appello, con il quale parte appellante ha censurato la sentenza di prime cure per non avere accolto l'eccezione di inammissibilità del ricorso introduttivo. In particolare, secondo la prospettazione dell'appellante, la (...) S.p.a. avrebbe dovuto tempestivamente gravare gli atti di gara laddove non hanno previsto il meccanismo revisionale disciplinato dalla legge, senza attendere l'apposizione delle relative riserve (segnatamente, la n. 18 sulla revisione dei prezzi e la n. 16 sulla applicazione del prezzario più aggiornato) e la formazione del silenzio rigetto (ai sensi dell'art. 28 della Convenzione), successivamente impugnato dinanzi al giudice amministrativo. Analogo profilo di doglianza, riferito alla asserita inammissibilità della impugnazione del silenzio formatosi sulla riserva avente ad oggetto l'applicazione del prezzario 2023, è contenuto nel quarto motivo di appello.

12.1. La doglianza si palesa priva di pregio.

12.2. In primo luogo, la sentenza di primo grado, con decisione sul punto non fatta oggetto di gravame dall'appellante, ha riconosciuto la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo sulla controversia in esame ai sensi dell'art. 133, comma 1, lett. e), n. 2), c.p.a., così argomentando: *“In definitiva, ritiene il Collegio che, facendo applicazione dei principi giurisprudenziali su richiamati, con specifico riferimento alla controversia in esame, spetta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo accertare la sussistenza dell'obbligo di inserimento nel contratto della clausola revisionale ex art. 29, co. 1, lett. a), del d.l. n. 4/2022 con le implicazioni conseguenti, atteso che, in tal caso, viene in rilievo non il diritto soggettivo alla revisione prezzi (che, come detto, rimane sullo sfondo) quanto piuttosto l'interesse dell'operatore alla corretta applicazione della normativa pubblicistica in tema di revisione prezzi negli appalti pubblici e alla legittima gestione, da parte della pubblica amministrazione, della*

procedura finalizzata al riconoscimento della revisione prezzi”.

12.3. In secondo luogo, la giurisprudenza del Consiglio di Stato (cfr. Cons. Stato, sez. V, 2 febbraio 2024, n. 1069), con indirizzo qui condiviso, pronunciando sulla ammissibilità dell'impugnazione dinanzi al giudice amministrativo del silenzio servato dalla stazione appaltante sulla istanza dell'appaltatore di riconoscimento della compensazione per l'aumento dei prezzi, ha chiaramente statuito: “*Non possono essere condivise nemmeno le argomentazioni in base alle quali l'appellante afferma che, corrispondendo la compensazione per gli aumenti dei prezzi a un diritto soggettivo, non sarebbe proponibile l'azione avverso il silenzio servato dall'amministrazione appaltante sull'istanza presentata dall'appaltatore, riservata alle sole ipotesi di situazioni di interesse legittimo e di inerzia nell'esercizio del potere amministrativo. Sul punto è sufficiente richiamare la costante giurisprudenza, recentemente riassunta dalla sentenza di questa Sezione, 6 settembre 2022, n. 7756, la quale ha ribadito che l'istanza con la quale l'impresa richiama il riconoscimento della revisione dei prezzi costituisce l'atto di avvio di un procedimento amministrativo «che sfocia in un provvedimento autoritativo, il quale deve essere impugnato nel termine decadenziale di legge (Cons. Stato, Sez. V, 27 novembre 2015 n. 5375, Consiglio di Stato sez. IV, 6 agosto 2014, n. 4207; sez. V, 24 gennaio 2013, n. 465; sez. V, 3 agosto 2012 n. 4444; Corte di Cassazione, SS.UU. 30 ottobre 2014, n. 23067; 15 marzo 2011, n. 6016; 12 gennaio 2011, n. 511; 12 luglio 2010, n. 16285). Dunque, la posizione dell'appaltatore è di interesse legittimo, quanto alla richiesta di effettuare la revisione in base ai risultati dell'istruttoria (Cons. Stato, Sez. V, 22 dicembre 2014, n. 6275 e 24 gennaio 2013 n. 465), in presenza di una facoltà discrezionale riconosciuta alla stazione appaltante (Cass. SS.UU. 31 ottobre 2008, n. 26298), che deve effettuare un bilanciamento tra l'interesse dell'appaltatore alla revisione e l'interesse pubblico connesso sia al risparmio di spesa, sia alla regolare esecuzione del contratto aggiudicato. [...]. Alla stregua di tali considerazioni, la determinazione della revisione prezzi viene effettuata dalla stazione appaltante all'esito di un'istruttoria condotta dai dirigenti responsabili dell'acquisizione di beni e servizi (Consiglio di Stato, sez. III, 9/1/2017, n. 25 cit.) secondo un modello procedimentale volto al compimento di un'attività di preventiva verifica dei presupposti necessari*

per il riconoscimento del compenso revisionale, che sottende l'esercizio di un potere autoritativo di carattere discrezionale dell'amministrazione nei confronti del privato contraente, potendo quest'ultimo collocarsi su un piano di equiordinazione con l'amministrazione solo con riguardo a questioni involgenti l'entità della pretesa. È pertanto da escludere che la pretesa vantata dall'appaltatore abbia la consistenza di un diritto soggettivo perfetto suscettibile di accertamento e condanna da parte del giudice amministrativo; infatti, le citate disposizioni prescrivono che la determinazione sia effettuata dalla stazione appaltante all'esito di un'istruttoria condotta dai dirigenti responsabili dell'acquisizione di beni e servizi. Di conseguenza, la posizione del privato contraente si articolerà nella titolarità di un interesse legittimo con riferimento all'an della pretesa ed eventualmente in una situazione di diritto soggettivo con riguardo al quantum, ma solo una volta che sarà intervenuto il riconoscimento della spettanza di un compenso revisionale; tale costruzione, ormai del tutto ininfluyente ai fini del riparto di giurisdizione, per effetto dell'art. 133, lett. e), punto 2), c.p.a., che assoggetta l'intera disciplina della revisione prezzi alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, mantiene inalterata la sua rilevanza con riferimento alle posizioni giuridiche soggettive del contraente dell'amministrazione. La qualificazione in termini autoritativi del potere di verifica della sussistenza dei presupposti per il riconoscimento del compenso revisionale, comporta che il privato contraente potrà avvalersi solo dei rimedi e delle forme tipiche di tutela dell'interesse legittimo. Ne deriva che sarà sempre necessaria l'attivazione - su istanza di parte - di un procedimento amministrativo nel quale l'Amministrazione dovrà svolgere l'attività istruttoria volta all'accertamento della sussistenza dei presupposti per il riconoscimento del compenso revisionale, compito che dovrà sfociare nell'adozione del provvedimento che riconosce il diritto al compenso revisionale e ne stabilisce anche l'importo. In caso di inerzia da parte della stazione appaltante, a fronte della specifica richiesta dell'appaltatore, quest'ultimo potrà impugnare il silenzio inadempimento prestato dall'Amministrazione, ma non potrà demandare in via diretta al giudice l'accertamento del diritto, non potendo questi sostituirsi all'amministrazione rispetto ad un obbligo di provvedere gravante su di essa (cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, 24 gennaio 2013 n. 465)».

12.4. In terzo luogo, la tesi di parte appellante, in base alla quale l'appaltatore

intenzionato a contestare il mancato riconoscimento del meccanismo revisionale e della compensazione dei prezzi avrebbe avuto l'onere di impugnare immediatamente gli atti di gara ovvero proporre il ricorso entro il termine di decadenza decorrente dalla sottoscrizione della convenzione e dell'atto di sottomissione, oltre a sconfessare il suddetto indirizzo giurisprudenziale ormai consolidato, conduce alla sostanziale disapplicazione dell'art. 28 della Convenzione stipulata tra le parti, il quale disciplina l'*iter* procedimentale di apposizione delle riserve e la formazione del silenzio rigetto sulle istanze sulle quali la stazione appaltante ometta di pronunciarsi, in modo da permettere all'appaltatore di contestare il provvedimento negativo formatosi *per silentium* dinanzi al giudice amministrativo, munito, nella specie, di giurisdizione esclusiva.

12.5. In definitiva, il capo gravato della sentenza di prime cure sfugge alle proposte doglianze, dovendosi ritenere ammissibile e tempestiva l'impugnazione dei provvedimenti negativi taciti formati sulle riserve apposte dalla (...) S.p.a. sulle riserve n. 16 (clausola revisionale) e n. 18 (prezziario più aggiornato).

13. Con il primo e terzo motivo di appello, che per evidenti ragioni di connessione possono essere di seguito congiuntamente esaminati, parte appellante censura la sentenza di prime cure nella parte in cui ha ritenuto la normativa in materia di revisione prezzi di natura imperativa, come tale idonea a eterointegrare gli atti di gara e il contratto di appalto, anche in contrasto con espresse previsioni negoziali, nonché nella parte in cui (punto 5.2.) ha affermato che l'art. 29, comma 1, lett. a), del d.l. n. 4 del 2022 avrebbe introdotto l'obbligo di inserimento della clausola revisionale negli atti di gara, senza operare alcun distinguo tra appalti di servizi e forniture e appalti di lavori, in tal modo prevedendo l'obbligo di inserimento sia della clausola di revisione prezzi, sia della compensazione per il caro materiali.

13.1. Entrambi i motivi si palesano privi di pregio

13.2. Risulta *per tabulas* che la (...) S.p.a. ha nel giudizio di primo grado invocato l'applicazione dell'art. 29, comma 1, lett. a), del d.l. 27 gennaio 2022, n. 4,

convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2022, n. 25, in base al quale:

“1. Fino al 31 dicembre 2023, al fine di incentivare gli investimenti pubblici, nonché al fine di far fronte alle ricadute economiche negative a seguito delle misure di contenimento dell'emergenza sanitaria globale derivante dalla diffusione del virus SARS-CoV-2, in relazione alle procedure di affidamento dei contratti pubblici, i cui bandi o avvisi con cui si indice la procedura di scelta del contraente siano pubblicati successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto, nonché, in caso di contratti senza pubblicazione di bandi o di avvisi, qualora l'invio degli inviti a presentare le offerte sia effettuato successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto, si applicano le seguenti disposizioni:

a) è obbligatorio l'inserimento, nei documenti di gara iniziali, delle clausole di revisione dei prezzi previste dall'articolo 106, comma 1, lettera a), primo periodo, del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, fermo restando quanto previsto dal secondo e dal terzo periodo della medesima lettera a);

b) per i contratti relativi ai lavori, in deroga all'articolo 106, comma 1, lettera a), quarto periodo, del decreto legislativo n. 50 del 2016, le variazioni di prezzo dei singoli materiali da costruzione, in aumento o in diminuzione, sono valutate dalla stazione appaltante soltanto se tali variazioni risultano superiori al cinque per cento rispetto al prezzo, rilevato nell'anno di presentazione dell'offerta, anche tenendo conto di quanto previsto dal decreto del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili di cui al comma 2, secondo periodo. In tal caso si procede a compensazione, in aumento o in diminuzione, per la percentuale eccedente il cinque per cento e comunque in misura pari all'80 per cento di detta eccedenza, nel limite delle risorse di cui al comma 7”

Come si evince dall'*incipit* della prefata disposizione normativa, con essa il legislatore, intervenendo nel panorama normativo in una fase, immediatamente successiva alla pandemia da COVID 19, in cui si registrava un significativo aumento dei prezzi dei materiali da costruzione che avrebbe potuto rallentare in modo significativo l'esecuzione delle opere finanziate con il PNRR e, più in generale, la realizzazione degli investimenti pubblici, ha introdotto, con

decretazione d'urgenza e fino al 31 dicembre 2023, misure eccezionali e derogatorie rispetto al diritto previgente, concernenti la revisione prezzi e la compensazione delle variazioni dei prezzi stessi.

Tali obiettivi sono ben indicati nella Relazione Tecnica che accompagnava il testo del decreto legge, ritualmente verificata al Ragioniere Generale dello Stato in data 27.01.2022, nella quale, *sub art. 29*, si legge: “*L’attuale fase congiunturale è caratterizzata da un significativo aumento dei prezzi dei materiali da costruzione e dell’energia nonché da un’elevata incertezza circa la loro futura evoluzione. L’elevato livello dei prezzi registrato nel 2021, così come le forti variazioni registrate in avvio di nuovo anno, si riflettono sui prezziari utilizzati dalle stazioni appaltanti per stabilire gli importi da mettere a gara per la realizzazione delle opere pubbliche. Questo scenario ha riflessi significativi sia per la realizzazione delle opere pubbliche in corso sia per quelle che verranno messe a gara nei prossimi mesi, incluse quelle del PNRR. Per proteggere la realizzazione del PNRR e di altre opere, comprese quelle commissariate, contro i rischi derivanti dal descritto scenario, la presente disposizione ha previsto l’inserimento obbligatorio, nei documenti di gara iniziali, delle clausole di revisione dei prezzi unitamente ad un meccanismo di compensazione delle variazioni di prezzo, in aumento o in diminuzione, dei singoli materiali da costruzione. Il meccanismo di cui al comma 1, lett. b), riferito ai prezzi dei soli materiali più rilevanti (che in media incidono sul costo complessivo dell’opera per circa un terzo) e da applicare per tutti i contratti pubblici di cui al comma 1, a prescindere dal valore dell’appalto, prevede che le variazioni di prezzo dei singoli materiali da costruzione, in aumento o in diminuzione, siano valutate dalla stazione appaltante soltanto se superiori al cinque per cento rispetto al prezzo rilevato nell’anno di presentazione dell’offerta, anche tenendo conto di quanto previsto dal decreto del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili di cui al comma 2, secondo periodo. In tal caso, si procede a compensazione, in aumento o in diminuzione, per la percentuale eccedente il cinque per cento e comunque in misura pari all’ottanta per cento di detta eccedenza, nel limite delle risorse di cui al comma 7”.*

13.3. Già dalla piana lettura dell’art. 29, comma 1, del d. l. n. 4 del 2022 si evince l’erroneità della prospettazione di parte appellante, nella parte in cui deduce la

sussistenza di “*margin di discrezionalità*” in capo alla stazione appaltante nel recepire gli obblighi previsti dalla norma (atto di appello, pag. 12).

L’art. 29 – anche in virtù degli elevati obiettivi avuti di mira dal legislatore, che attingevano interessi primari come la celere realizzazione degli investimenti finanziati con il PNRR e il superamento della grave contingenza economica negativa conseguente alla pandemia, prevede chiaramente misure eccezionali e derogatorie rispetto al diritto previgente, le quali non lasciano alcun margine di apprezzamento alle stazioni appaltanti, e per questo – come si addice alle norme imperative - si impongono autoritativamente nei documenti di gara e in quelli contrattuali conseguenti.

Se così non fosse, e fosse concesso alle stazioni appaltanti di non recepire nei documenti di gara e nei contratti le previsioni recate dal provvedimento urgente legislativo, non solo si rinnegherebbe la chiara lettera della disposizione e gli obiettivi con essa perseguiti dal legislatore, come testimoniati anche dalle relazioni che hanno accompagnato il testo normativo in parlamento, ma si farebbero sfumare le stesse finalità della decretazione d’urgenza, una volta riconosciuta – come vorrebbe parte appellante - la facoltà delle stazioni appaltanti di recepire o meno, sulla base di una libera scelta non censurabile con i meccanismi di etorintegrazione di cui all’art. 1339 c.c., le prescrizioni di cui alle lettere a) e b) del primo comma dell’art. 29.

13.4. Ancora, sul piano della interpretazione letterale della disposizione, il legislatore ha previsto che “*alle procedure di affidamento dei contratti pubblici*” indette dopo l’entrata in vigore del decreto legge (tra cui rientra pacificamente quella per cui è causa) “*si applicano le seguenti disposizioni*”, senza lasciare margine di apprezzamento, né scelta alcuna alle stazioni appaltanti.

Né per pervenire a opposta conclusione può argomentarsi, con l’odierna appellante, che la lettera a) del comma 1 stabilisce semplicemente come “*obbligatorio*” l’inserimento, nei documenti di gara iniziali, delle clausole di revisione

prezzi, con il corollario che – una volta verificatosi l'inadempimento della stazione appaltante a tale obbligo – non residuerebbe alcun rimedio per ottenere, in forma specifica, l'esecuzione dell'obbligo stesso.

Rammenta il Collegio che una norma analogamente formulata è stata da ultimo inserita nel codice dei contratti pubblici di cui al d. lgs. n. 36 del 2023, all'art. 60, comma 1.

Prevedere l'obbligatorietà dell'inserimento della clausola revisionale nei documenti di gara ha come obiettivo di uniformare la disciplina dei bandi o avvisi, ma non certo di lasciare alle stazioni appaltanti la libertà, non coercibile in forma specifica nella pertinente sede giurisdizionale, di omettere tale inserimento, vincolando con detta scelta unilaterale la disciplina applicabile all'intero rapporto contrattuale.

La giurisprudenza ormai sedimentata del Consiglio di Stato (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 7 luglio 2022, n. 5667), chiamata a più riprese a pronunciarsi sull'applicazione della disposizione di cui all'art 115 del d. lgs. n. 163 del 2006 – che prevedeva l'inserimento obbligatorio della clausola di revisione prezzi nei contratti di appalto di servizi e forniture (*“Tutti i contratti ad esecuzione periodica o continuativa relativi a servizi o forniture debbono recare una clausola di revisione periodica del prezzo”*) – ha stabilito che l'art 115 cit. *“prevede l'inserimento obbligatorio della clausola di revisione prezzi, con conseguente sostituzione di diritto ex art. 1339 cod. civ. delle clausole contrattuali difformi, nulle di pieno diritto ex art. 1419 cod. civ. (in termini affini cfr. Cons. Stato, sez. VI, 7 maggio 2015, n. 2295)”*.

Pertanto, in linea con detto orientamento giurisprudenziale, come correttamente statuito dal primo giudice, la conseguenza della violazione dell'obbligo per la stazione appaltante di inserimento della clausola revisionale, espressamente previsto dalla lett. a) dell'art. 29 del d.l. n. 4 del 2022 è l'eterointegrazione ex art. 1339 c.c. della *lex specialis* e del contratto di appalto con la norma imperativa voluta dal legislatore nel periodo emergenziale *post* pandemico.

Tale conclusione è stata recepita anche dall'ANAC, con la delibera n. 222 dell'8

maggio 2024, in base alla quale *“la circostanza che la lex specialis di gara non prevedesse siffatta clausola, stante quanto disposto dal d.l. n. 4/2022, non costituisce una motivazione plausibile per rigettare la richiesta di revisione dei prezzi avanzata dalla società esecutrice dell'appalto, in quanto nel caso di specie non può che operare il principio di etero-integrazione dei documenti di gara, il quale, «analogamente a quanto avviene nel diritto civile, ai sensi degli artt. 1374 e 1339 c.c., colma in via suppletiva le eventuali lacune del provvedimento adottato dalla Pubblica Amministrazione, sicché la mancata previsione di una clausola prevista dalla legge (quale norma cogente) non incide sulla validità della procedura, producendosi quella forma di etero integrazione degli atti di gara, che permette, grazie al principio di conservazione, di colmarne le lacune eventualmente presenti attraverso la diretta applicazione delle clausole previste dalla legge, con la conseguenza che la legge di gara resta integrata dalle previsioni delle norme e non potrà essere dichiarata illegittima in ragione della mancata menzione delle clausole di legge anche se escludenti»”*.

13.5. A ciò deve essere aggiunto, per confutare altro profilo di doglianza mosso da parte appellante nell'ambito dei medesimi motivi, che la circostanza dell'avvenuto recepimento nei documenti di gara della lettera b), del comma 1, dell'art. 29 del d.l. n. 4 del 2022 non poteva nella specie comportare la legittimità del mancato recepimento della precedente lettera a).

Ed invero, la chiara lettera della disposizione non lascia margine di dubbio alcuno in ordine alla necessità di applicazione cumulativa delle due lettere sopra indicate in presenza di appalti di lavori rientranti nell'ambito temporale di applicazione della norma emergenziale.

Difatti, mentre la lettera a) è applicabile *“in relazione alle procedure di affidamento dei contratti pubblici”*, siano essi appalti di lavori, servizi o forniture, la lettera b) è applicabile esclusivamente ai *“contratti relativi ai lavori”*, ferma restando, in caso di appalti di lavori, l'applicazione cumulativa delle due disposizioni, aventi, peraltro, diverso ambito applicativo oggettivo e distinte finalità.

In sintesi, parte appellante patrocina una tesi che condurrebbe, senza alcun

significativo appiglio normativo, ad una sostanziale *interpretatio abrogans* della norma emergenziale, in violazione della lettera e della *ratio* della medesima disposizione.

14. Con il quarto motivo di appello, parte appellante censura il capo della sentenza di prime cure che – in relazione alla contestazione della mancata applicazione del prezzario aggiornato al 2023 – ha richiamato la previsione dell’art. 26 del d.l. n. 50 del 2022, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 91 del 2022.

In particolare, secondo la prospettazione dell’appellante, il primo giudice avrebbe dovuto rilevare la tardività della censura della ricorrente, in quanto proposta soltanto dopo l’apposizione delle riserve e la formazione del silenzio rigetto; in ogni caso, l’aggiornamento dei prezzi non avrebbe potuto essere riconosciuto in violazione di univoche previsioni contrattuali accettate, al momento della stipula, dall’appaltatore.

14.1. Il motivo, per gli argomenti già spesi per confutare le precedenti doglianze (*infra, sub 13.*), si palesa privo di pregio.

14.2. L’art. 26, comma 2, terzo periodo, del d.l. n. 50 del 17 maggio 2022, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 91 del 15 luglio 2022, stabilisce: “*Fermo quanto previsto dal citato articolo 29 del decreto-legge n. 4 del 2022, in relazione alle procedure di affidamento delle opere pubbliche avviate successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto e sino al 31 dicembre 2022, ai fini della determinazione del costo dei prodotti, delle attrezzature e delle lavorazioni, ai sensi dell'articolo 23, comma 16, del decreto legislativo n. 50 del 2016, si applicano i prezzari aggiornati ai sensi del presente comma ovvero, nelle more dell'aggiornamento, quelli previsti dal comma 3*”.

Il successivo comma 12 aggiunge che “*Le disposizioni del presente articolo, ad esclusione dei commi 2, secondo e quarto periodo, e 3, si applicano anche agli appalti pubblici di lavori, nonché agli accordi quadro di lavori di cui all'articolo 54 del decreto legislativo n. 50 del 2016 delle società del gruppo Ferrovie dello Stato...*”, per tale via estendendo l’applicazione della disposizione alle gare bandite da (...).

14.3. Sull’ambito applicativo delle predette disposizioni si è pronunciata anche

l'ANAC con il parere n. 64 del 7 dicembre 2022, affermando che *“Alla luce di quanto sopra, le stazioni appaltanti sono tenute a fare puntuale applicazione dei prezziari regionali aggiornati, secondo le previsioni dell'art. 23 del Codice e tale obbligo è da riferirsi alla fase di approvazione degli elaborati progettuali (in tal senso anche parere Funz Cons 60/2022), tenuto anche conto delle previsioni del citato art. 26 del d.l. 50/2022. Pertanto, anche con riguardo al quesito sollevato dall'amministrazione istante, valgono le considerazioni svolte in ordine alla necessità che il progetto esecutivo da approvare sia coerente con il prezzoario regionale aggiornato, secondo le prescrizioni normative richiamate”*.

Sulla medesima lunghezza d'onda si è mossa l'ANAC con la delibera n. 335 del 12 luglio 2023, prevedendo: *“La necessità di predisporre elaborati progettuali coerenti con i prezziari aggiornati è stata, peraltro, confermata dalle disposizioni dell'art. 26, comma 2, del d.l. 50/2022 (“Misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e attrazione degli investimenti, nonché in materia di politiche sociali e di crisi Ucraina”), conv. in l.n. 91/2022, ai sensi del quale (tra l'altro) «(...) Fermo quanto previsto dal citato articolo 29 del decreto-legge n. 4 del 2022, in relazione alle procedure di affidamento delle opere pubbliche avviate successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto e sino al 31 dicembre 2022, ai fini della determinazione del costo dei prodotti, delle attrezzature e delle lavorazioni, ai sensi dell'articolo 23, comma 16, del decreto legislativo n. 50 del 2016, si applicano i prezziari aggiornati ai sensi del presente comma ovvero, nelle more dell'aggiornamento, quelli previsti dal comma 3 (...)»*. Per quanto sopra, deve ribadirsi – quale indicazione di carattere generale – che le stazioni appaltanti sono tenute a fare puntuale applicazione dei prezziari regionali aggiornati, secondo le previsioni dell'art. 23 del Codice e già dell'art. 133, comma 8 del d.lgs. 163/2006, tenuto anche conto delle intervenute disposizioni del citato art. 26, comma 2, del d.l. 50/2022 (parere Funz Cons 64/2022)”.

14.4. In sintesi, il capo gravato sfugge alle proposte doglianze, in quanto l'art. 26, comma 2, terzo periodo, del d.l. n. 50 del 2022, con disposizione chiaramente imperativa, e come tale suscettibile di eterointegrazione ex art. 1339 c.c. dei documenti di gara e del contratto nei termini già diffusamente esposti, deve trovare

applicazione al rapporto negoziale controverso in virtù dell'avvenuta pubblicazione del bando in data 14 giugno 2022.

15. Accertata l'infondatezza dei quattro motivi di appello, il Collegio rileva l'assenza dei presupposti, come previsti nella giurisprudenza della Corte di giustizia UE sin dalla nota decisione Cilfit c. Ministero della Sanità (causa C-283/81), per il richiesto rinvio pregiudiziale *ex art. 267 del T.F.U.E.*

Ed invero, parte appellante dubita della compatibilità all'art. 89 della direttiva 2014/25 della interpretazione del diritto nazionale recepita dal primo giudice, e qui condivisa, secondo cui la clausola revisionale, non inserita "*a monte*" nei documenti di gara, verrebbe introdotta "*a valle*" nel contratto di appalto in virtù di eterointegrazione in applicazione di una norma di legge imperativa.

15.1. Come è noto, in ossequio alla giurisprudenza della Corte di Lussemburgo, il giudice di ultima istanza non è tenuto al rinvio pregiudiziale ogni qualvolta "*la corretta applicazione del diritto comunitario si impone con tale evidenza da non lasciar adito a ragionevoli dubbi*" (così, decisione Cilfit c. Ministero della Sanità, e giurisprudenza successiva).

La Corte ha, invero, precisato (cfr da ultimo C. giust. 6 ottobre 2021, in causa C-561/19, *Consorzio Italian Management*) che in presenza di una richiesta di rinvio "*obbligatorio*" è configurabile, in capo al giudice, non un "*obbligo di rinvio automatico*" *tout court*, ma un "*obbligo di pronunciare sulla richiesta di rinvio e di motivare*" sulle circostanze che lo escludono, secondo la consolidata giurisprudenza europea su *acte clair*, *acte éclairé* e rilevanza della questione indicata dalle parti come pregiudiziale (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 21 marzo 2024, n. 2789).

15.2. Ciò posto sul piano della cornice normativa di riferimento per la sussistenza dei presupposti del richiesto rinvio pregiudiziale, osserva il Collegio che nel caso di specie si controverte in ordine all'applicazione della clausola di revisione prezzi in un contratto di appalto rientrante pacificamente nel perimetro della norma legislativa contenuta nell'art. 29, comma 1, lett. a) del d.l. n. 4 del 2022.

Parte appellante sostiene che l'art. 89 della direttiva 2014/25/UE, laddove stabilisce che *“I contratti e gli accordi quadro possono essere modificati senza una nuova procedura d'appalto a norma della presente direttiva nei casi seguenti: a) se le modifiche, a prescindere dal loro valore monetario, sono state previste nei documenti di gara iniziali in clausole chiare, precise e inequivocabili, che possono comprendere clausole di revisione dei prezzi, o opzioni”*, osterebbe ad un meccanismo di eterointegrazione contrattuale *ex art. 29 d.l. n. 4 del 2022 e 1339 c.c.*

Tale conclusione non può essere condivisa dal Collegio, in quanto prende le mosse da una palesemente erronea interpretazione sia della norma europea, sia della norma nazionale.

Quanto alla norma della direttiva, essa menziona la clausola di revisione prezzi, e vieta la modifica del contratto di appalto senza una modifica a valle dei documenti di gara.

La norma imperativa interna impone alle stazioni appaltanti di inserire nei documenti di gara la clausola di revisione prezzi, senza lasciare alcun residuo margine di apprezzamento.

E' allora evidente che:

- la norma legislativa interna, all'epoca di indizione della gara, imponeva l'inserimento della clausola revisionale, di talché – per il combinato disposto degli artt. 29 del d.l. n. 4 del 2022 e 1339 c.c. – detta clausola deve considerarsi inserita negli atti di gara e nel contratto stipulato con l'aggiudicatario:
- la clausola di revisione prezzi, per sua natura, non comporta alcuna modifica né alterazione delle condizioni sostanziali del contratto, in quanto serve al riequilibrio del sinallagma contrattuale originario intaccato dal successivo aumento dei prezzi dei costi dei materiali;
- l'art. 89 della direttiva è chiaramente riferibile al caso, come quello oggetto della presente controversia, in cui i documenti di gara, in quanto eterointegrati in virtù di una norma di legge nazionale di carattere imperativo, dovevano contenere la

clausola revisionale.

Di qui, ad avviso del Collegio, l'assenza di ogni ragionevole dubbio in ordine alla corretta applicazione della predetta norma della direttiva.

16. In conclusione, esclusa la necessità di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, l'appello deve essere respinto in quanto integralmente infondato.

17. In virtù della obiettiva complessità e parziale novità delle questioni esaminate le spese del grado possono essere comunque compensate tra le parti costituite.

P.Q.M.

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, in sede giurisdizionale, definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese del grado compensate.

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

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 18 settembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Giovagnoli, Presidente

Solveig Cogliani, Consigliere

Giuseppe Chinè, Consigliere, Estensore

Antonino Lo Presti, Consigliere

Sebastiano Di Betta, Consigliere

L'ESTENSORE

Giuseppe Chinè

IL PRESIDENTE

Roberto Giovagnoli

IL SEGRETARIO