

## **Consiglio di Stato, Sezione Terza, Sentenza n. 4463 del 4 giugno 2026**

Appalti pubblici – Proroghe tecniche illegittime – Equivale a nuovo affidamento – Escluso il diritto alla revisione dei prezzi

Publicato il 04/06/2026

**N. 04463 /2026 REG.PROV.COLL.**

**N. 07529/2024 REG.RIC.**



**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 7529 del 2024, proposto dal Consorzio di Cooperative (...) – coop. soc. a r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia,

***contro***

la ASL di (...), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia,

***per la riforma***

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania sezione

staccata di Salerno (Sezione Prima) n. 737/2024, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 28 aprile 2026, il Cons. Roberto Prossomariti e viste le conclusioni delle parti come da verbale.

### FATTO e DIRITTO

1. Il Consorzio di Cooperative (...) ha proposto ricorso, presso il TAR Campania – sezione staccata di Salerno, contro l'Azienda Sanitaria Locale di (...), per ottenere il riconoscimento del diritto all'adeguamento periodico del corrispettivo contrattuale relativo alla gestione della RSA e del Centro Diurno per anziani di Nusco. Nello specifico, la società ricorrente ha chiesto l'accertamento di tale diritto per il periodo compreso tra il 15 settembre 2020 e il 17 gennaio 2022, invocando l'applicazione dell'art. 115 del d.lgs. n. 163 del 2006. Il Consorzio ha inoltre impugnato il silenzio-rigetto opposto dalla ASL alla sua istanza di revisione prezzi del 9 giugno 2021, chiedendo contestualmente la condanna dell'Amministrazione al pagamento della somma di 115.507,00 euro, oltre agli interessi moratori.

2. Il contratto d'appalto era stato sottoscritto in data 13 settembre 2016, per la durata di trentasei mesi, con l'opzione di un eventuale rinnovo per ulteriori dodici mesi. La prosecuzione del rapporto contrattuale oltre la scadenza originaria e fino alla data del 17 gennaio 2022 è stata disposta attraverso una sequenza di provvedimenti amministrativi della ASL di (...). Inizialmente, al termine dei primi trentasei mesi di gestione, l'Amministrazione ha esercitato l'opzione di rinnovo per dodici mesi con la deliberazione n. 1784 del 30 dicembre 2019, mantenendo il

servizio attivo fino al 15 settembre 2020. Successivamente, è stata adottata una prima proroga tecnica con la deliberazione n. 1230 del 30 settembre 2020, che ha esteso la durata del contratto fino al 15 marzo 2021.

Il periodo di gestione è stato ulteriormente prolungato con una seconda proroga disposta tramite la deliberazione n. 468 del 31 marzo 2021, con scadenza fissata al 15 luglio 2021. A questa è seguita una terza proroga, stabilita con la deliberazione n. 1084 del 30 giugno 2021, che prevedeva la prosecuzione del servizio fino al 31 dicembre 2021 alle medesime condizioni originarie. Il rapporto si è infine concluso definitivamente il 17 gennaio 2022, a seguito della comunicazione formale di cessazione del servizio trasmessa dall'Azienda Sanitaria.

3. Il TAR, con sentenza n. 737/2024, ha respinto il ricorso, evidenziando la distinzione tra proroghe legittime e proroghe cosiddette "atecniche", ovvero disposte fuori dai limiti temporali e sostanziali previsti dalla legge.

Per quanto concerne il periodo di proroga legittima (fino al 15 marzo 2021), i giudici hanno rilevato che la ASL aveva già provveduto a riconoscere gli adeguamenti ISTAT spettanti mediante la deliberazione n. 1328 del 30 luglio 2021, la quale quantificava tali somme per il periodo 2017-2021 in complessivi 98.185,34 euro oltre IVA.

Per i periodi di gestione successivi, attivati con la delibera n. 468/2021 e la delibera n. 1084/2021, il TAR ha stabilito che non sussiste alcun diritto alla revisione del prezzo.

Quest'ultima delibera era stata peraltro già annullata dalla precedente sentenza n. 2404 del 10 novembre 2021 dello stesso Tribunale, e i giudici hanno ribadito che una proroga illegittima non può dare diritto alla revisione dei prezzi, essendo assimilabile a un nuovo affidamento di fatto a cui l'impresa ha prestato assenso.

Infine, la sentenza afferma che la revisione dei prezzi ai sensi dell'art. 115 del

d.lgs. n. 163 del 2006 non costituisce un automatismo legato agli indici ISTAT o al rinnovo dei contratti collettivi nazionali, ma richiede una specifica istruttoria volta a verificare l'effettivo squilibrio del sinallagma contrattuale. Poiché il Consorzio non avrebbe fornito prove concrete circa l'impossibilità di far fronte ai costi o l'azzeramento dell'utile, limitandosi a motivazioni generiche, l'operato della ASL è stato ritenuto immune da vizi.

4. Avverso la suddetta sentenza ha proposto appello il Consorzio (...).

Con il primo motivo, l'appellante contesta la conclusione del TAR secondo cui non sarebbero stati forniti elementi probatori sufficienti a dimostrare la non remuneratività dei prezzi, sostenendo invece che la revisione dei prezzi spetta per legge in relazione al trascorrere del tempo e agli indici ISTAT, senza che sia necessario provare squilibri particolari o notevoli. Nello specifico, il Consorzio sottolinea di aver prodotto documentazione che attestava chiaramente l'aumento del costo del lavoro del 5,9% dovuto al rinnovo del CCNL, l'incremento del costo della vita e le ingenti spese impreviste per i dispositivi di protezione individuale sostenute, durante l'emergenza sanitaria.

Il secondo motivo di appello censura la sentenza di primo grado per aver negato il diritto alla revisione basandosi sull'illegittimità delle proroghe disposte dall'Amministrazione, definite dal giudice di primo grado come "atecniche". L'appellante osserva che il servizio prestato deve essere qualificato come un servizio pubblico essenziale e che, pertanto, il Consorzio non avrebbe potuto interromperne l'esecuzione senza incorrere in sanzioni penali. Poiché la prosecuzione del servizio era un atto necessitato e imposto, (...) sostiene di aver maturato il diritto all'adeguamento del corrispettivo per l'attività effettivamente svolta, indipendentemente dalla natura formale degli atti di proroga emessi dalla ASL.

L'appellante conclude che negare tale diritto equivarrebbe a premiare ingiustamente un comportamento amministrativo già accertato come illegittimo in altre sedi giudiziarie.

5. Si è costituita in giudizio la ASL di (...), chiedendo il rigetto dell'appello.

6. All'udienza pubblica del 28 aprile 2026, la causa è stata trattenuta in decisione.

7. Il TAR ha giudicato legittima la sola proroga ponte dal 15 settembre 2020 al 15 marzo 2021, mentre le proroghe relative al periodo dal 15 marzo 2021 al 31 dicembre 2021 sono state considerate illegittime.

L'appellante non contesta tali qualificazioni, ma ritiene che anche alle proroghe illegittime (o proroghe "atecniche") sia doveroso applicare l'istituto della revisione prezzi (secondo motivo di appello).

La doglianza non è condivisibile, intendendo il Collegio ribadire che "*non può [...] ritenersi che un regime di proroga non previsto né ammesso dalla normativa, sostanzialmente assimilabile a nuovo affidamento [...] e cui dunque l'impresa avrebbe potuto legittimamente sottrarsi -possa legittimare una revisione prezzi, coincidendo piuttosto con una fattispecie di proroga "atecnica" illegittima (assimilabile, appunto, a nuovo affidamento, seppur a contenuto analogo), avvenuta con (inevitabile) assenso dell'impresa, cui non può conseguire anche la revisione dei prezzi, la quale presuppone piuttosto la vigenza di un legittimo e regolare rapporto fra le parti*" (Cons. Stato, Sez. V, 25 maggio 2023, n. 5146).

Del resto, a fronte di una proroga illegittima, un operatore economico può sempre valersi dei mezzi di tutela giurisdizionale previsti dall'ordinamento, come lo stesso Consorzio appellante risulta effettivamente aver fatto.

8. Per quanto riguarda il periodo dal 15 settembre 2020 al 15 marzo 2021, esso è coperto dalla delibera n. 1328 del 30 luglio 2021, che ha riconosciuto un compenso revisionale per il periodo dal 31 ottobre 2017 al 15 marzo 2021.

A prescindere da ogni altra considerazione, tale delibera non è stata impugnata dall'odierno appellante e, pertanto, non è possibile contestare in questa sede il *quantum* del compenso revisionale riconosciuto.

9. Alla luce di quanto sopra, l'appello deve essere rigettato.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna la parte appellante alla rifusione delle spese di lite in favore della ASL di (...).

Dette spese si liquidano in euro 3.000 (tremila/00), oltre accessori di legge. Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa. Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 28 aprile 2026 con l'intervento dei magistrati:

Raffaele Greco, Presidente

Nicola D'Angelo, Consigliere

Luca Di Raimondo, Consigliere

Angelo Roberto Cerroni, Consigliere

Roberto Prossomariti, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**

**Roberto Prossomariti**

**IL PRESIDENTE**

**Raffaele Greco**

**IL SEGRETARIO**