

Consiglio di Stato, Sez. III, Sentenza n. 5963 del 22 luglio 2026

Appalti pubblici – Revisione prezzi – Proroga tecnica – Distinzione da rinnovo contrattuale

N. 09800/2024 REG.RIC.

Pubblicato il 22/07/2026

N. 05963 /2026 REG.PROV.COLL.

N. 09800/2024 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 9800 del 2024, proposto da (...) in proprio e quale mandataria dell'A.T.I. con (...), in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati (...), (...), (...) ed (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia,

contro

l'(...), in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia,

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Terza) n. 2324/2024.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 14 maggio 2026, il Cons. Angelo Roberto Cerroni e uditi per le parti gli avvocati come da verbale;

FATTO e DIRITTO

1. – Il raggruppamento temporaneo di imprese composto da (...) (mandataria, ora divenuta (...)) e (...) (mandante) è risultato affidatario del servizio di pulizia e di servizi integrati/multiservizi dell'area vasta della Provincia di Vicenza per il periodo ottobre 2012 - settembre 2018.

Prima della scadenza naturale del contratto prevista per il 30 settembre 20218, l'Amministrazione ha chiesto a (...), che ha accettato con nota del 7 agosto 2018, di prorogare la durata dell'affidamento nelle more dell'espletamento della gara Consip cui aveva l'obbligo di aderire. Il contratto è stato, quindi, prorogato di anno in anno senza che intervenisse alcuna pattuizione volta alla modifica del contenuto del medesimo contratto, di tal ch  il servizio risulta tuttora in corso alle condizioni illo tempore pattuite.

2. – Con nota del 14 gennaio 2022 la mandataria del R.T.I. ha formulato una prima richiesta di revisione prezzi ai sensi dell'art. 4 del Capitolato speciale di appalto, riferendo le dinamiche revisionali all'incremento dell'indice generale dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati (FOI), rilevato dall'ISTAT nel mese di dicembre 2021 su base annua, stimato nella misura del 3,9%.

2.1. – Con nota del 16 settembre 2022 la stazione appaltante ha negato a (...) la revisione dei prezzi per l'appalto relativamente al periodo di c.d. 'proroga tecnica', ritenendo che "le proroghe contrattuali per le quali risulta possibile riconoscere eventuali revisioni dei prezzi sono quelle 'previste ab origine negli atti di gara'".

3. – (...) ha impugnato il diniego di revisione prezzi innanzi al TAR Veneto per violazione e/o falsa applicazione dell'art. 115 del d.lgs. n. 163/2006, dell'art. 4 del Capitolato speciale d'appalto, nonch  eccesso di potere per difetto d'istruttoria e carenza di motivazione, errore sui presupposti e travisamento dei fatti, contraddittoriet .

4. – Il T.A.R. per il Veneto ha ritenuto che, nel caso di specie, si fossero verificati periodici rinnovi, sicch  ha respinto il ricorso per l'inapplicabilit  dell'istituto revisionale in caso di rinnovate manifestazioni di volont  negoziale. Segnatamente, il giudice di prime cure ha reputato che *"l'Amministrazione ha, di volta in volta, manifestato una rinnovata volont  negoziale introducendo, ove ritenuto necessario, proposte di modifica parziale all'oggetto del contratto o al corrispettivo pattuito; a fronte di tali richieste l'affidataria, a sua volta, ha liberamente espresso la volont  di proseguire nell'esecuzione del contratto originario, alle medesime condizioni economiche originariamente previste (come dimostra proprio la mancata accettazione della proposta di addivenire a condizioni migliorative formulata dall'Amministrazione nel 2020) e prendendo atto della modifica delle prestazioni da svolgere, con riferimento allo scorporo delle prestazioni di portierato del Distretto Est. A fronte di tale modifica nell'oggetto del contratto, peraltro, le volont  negoziali delle parti si sono comunque incontrate con riferimento alla conferma del corrispettivo economico pattuito quando le prestazioni da svolgere erano pi  ampie di quelle successivamente richieste, circostanza che conferma ulteriormente l'esistenza di una rinnovata valutazione di convenienza e di opportunit  da parte di entrambi i contraenti"*.

5. – Con rituale ricorso in appello (...) ha impugnato la decisione del T.A.R. affidando il gravame ai seguenti nuclei censori.

5.1. – “Error in iudicando. *Violazione dell’art. 73 del c.p.a. Violazione e/o falsa applicazione dell’art. 115 del d.lgs. 163/2006. Violazione e/o falsa applicazione dell’art. 4 del Capitolato speciale d’appalto. Eccesso di potere per difetto d’istruttoria e carenza di motivazione, errore sui presupposti e travisamento dei fatti, contraddittorietà*”.

Tratteggiata nei punti salienti l’elaborazione giurisprudenziale sul discrimine tra proroga contrattuale e rinnovo, l’appellante stigmatizza l’errore di inquadramento commesso dal giudice di prime cure che avrebbe ravvisato la sussistenza di un rinnovo contrattuale, mentre le parti avrebbero di volta in volta pattuito il mero differimento del termine finale del servizio senza incidere sulle condizioni contrattuali dello stesso.

Deporrebbe in particolare a favore della configurabilità della proroga tecnica la circostanza dirimente che tutte le delibere di proroga presentino la clausola risolutiva per cui il rapporto si sarebbe risolto anticipatamente nel caso in cui fosse intervenuta l’aggiudicazione della nuova gara a comprova della natura di proroga tecnica, dunque della legittimità del differimento del termine di prosecuzione del rapporto contrattuale con l’operatore uscente.

L’appellante ha, inoltre, posto l’accento sulla precipua funzione dell’istituto della revisione prezzi a presidio dell’equilibrio sinallagmatico del contratto che ne rende vieppiù doverosa l’applicabilità anche in regime di proroga tecnica del contratto, dove la prosecuzione del rapporto oltre il limite originariamente previsto si esporrebbe parimenti, se non maggiormente, al rischio di compromettere l’equilibrio originario del rapporto contrattuale sotto il profilo economico, riverberandosi il medesimo rischio sul livello di efficienza delle prestazioni oggetto dell’affidamento.

5.2. – “Error in iudicando. *Violazione dell’art. 73 del c.p.a. e dei principi del giusto processo. Violazione dell’art. 3 L.n. 241/1990 in relazione al principio del divieto di integrazione postuma della motivazione del provvedimento impugnato*”.

Nel dare spazio al fatto che la motivazione “sintetica” del provvedimento impugnato, già contestata in prime cure siccome insufficiente – in quanto limitativa della possibilità di riconoscere la revisione prezzi alle sole proroghe contrattuali previste *ab origine* negli atti di gara, sarebbe stata poi integrata nel senso che si sarebbe verificata una rinegoziazione novativa del rapporto contrattuale ostativa al riconoscimento della revisione prezzi, il giudice di prime cure avrebbe inammissibilmente fondato la propria decisione sull’integrazione postuma del provvedimento impugnato per lo più contenuta in una memoria di replica.

6. – L’Azienda sanitaria appellata, nel costituirsi in giudizio in resistenza al gravame, sostiene che la proroga tecnica extracontrattuale darebbe vita ad un distinto e autonomo rapporto giuridico che si basa su nuove manifestazioni di volontà e precisa che “*l’esecuzione contrattuale, dall’ottobre 2018 in avanti, è frutto di nuovi affidamenti con i quali l’amministrazione, per motivi di estrema urgenza, ha affidato la realizzazione dei servizi all’operatore economico uscente, nelle more dell’espletamento della successiva procedura di gara. Ogni singola proroga tecnica negoziata tra amministrazione e parte ricorrente è stata frutto di una nuova negoziazione, nella quale entrambe le*

parti potevano imporre la propria volontà negoziale favorevole o sfavorevole”.

7. – Espletato lo scambio di memorie difensive ex art. 73 cod. proc. amm. la causa è stata discussa all’udienza pubblica del 14 maggio 2026 e successivamente spedita in decisione.

8. – L’appello è fondato per le ragioni che si espongono dappresso.

9. – Il Collegio deve preliminarmente affrontare la questione controversa della corretta qualificazione negoziale delle pattuizioni intercorse annualmente dopo la scadenza naturale del contratto di servizio.

9.1. – Orbene, dall’esame della documentazione versata in atti tutte le richieste di prosecuzione del servizio di pulizia e sanificazione delle strutture ospedaliere ed extraospedaliere oggetto dell’originario contratto sono state espressamente qualificate con la locuzione *“richiesta di disponibilità a proroga contrattuale”* accompagnata invariabilmente dalla clausola risolutiva espressa nell’ipotesi in cui fosse conclusa la nuova procedura di affidamento del servizio curata da Consip.

9.2. – Del pari, le delibere direttoriali per gli anni 2018, 2019, 2020 e 2021 recano invariabilmente l’inequivoco dispositivo *“delibera (...) di prorogare (...) con riserva di risoluzione anticipata”* previa presa d’atto dello scambio di consensi raggiunto tra l’ATI e l’Azienda sanitaria.

In aggiunta, le stesse delibere direttoriali, a smentita delle correzioni di tiro operate dalla difesa aslina in sede processuale, ribadiscono la pacifica soggezione del procedimento in parola alle disposizioni del primo codice degli appalti del 2006 (*“il procedimento oggetto del presente atto è tutt’ora soggetto alle disposizioni di cui al d.lgs. n. 163/2006 considerato che la nuova normativa sugli appalti approvata con d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 si applica solo a procedimenti avviati a partire dal 19 aprile 2016, come sancito dal comunicato dell’ANAC in data 11 maggio 2016”*).

10. – Alla luce di tali incontrovertibili dati testuali, in ossequio al brocardo *“in claris non fit interpretatio”*, i segmenti contrattuali protrattisi sino all’attualità non possono che configurare proroghe contrattuali pattuite concordemente dalle parti e non già rinnovi, rinegoziazioni *ex novo* o financo *“procedure ponte”* come strenuamente propugnato dalla difesa aslina.

Non pare scalfire tali approdi neanche la previsione contrattuale di cui all’art. 1, ultimo capo, del contratto di fornitura che stabilisce una proroga obbligatoria pari a 180 giorni dalla data di scadenza del contratto *“per consentire la definizione delle procedure relative all’espletamento della nuova gara”*, poiché essa, pur riconducibile al *genus* delle proroghe, si connota per la sua previa pattuizione al momento della stipula del primo contratto, diversamente dalle successive che sono state pattuite volta per volta tra le parti all’approssimarsi delle periodiche scadenze contrattuali.

11. – Una volta sgombrato il campo da ogni dubbio ermeneutico circa la configurabilità di proroghe contrattuali e non già di rinnovi o rinegoziazioni, deve essere riaffermata nella fattispecie *de qua* l’applicabilità dell’istituto della revisione prezzi stabilito dall’art. 115 d.lgs. 163/2006 e dall’art. 4 del Capitolato di oneri secondo le condizioni ivi previste.

11.1. – Milita a supporto di tali conclusioni la costante giurisprudenza amministrativa secondo cui: *“la clausola di revisione dei prezzi opera in caso di mera proroga del contratto, e non anche di*

rinnovo del medesimo; ed infatti mentre la proroga del termine finale di un appalto pubblico di servizi sposta solo in avanti la scadenza conclusiva del rapporto, il quale resta regolato dalla sua fonte originaria, il rinnovo del contratto comporta una nuova negoziazione tra i medesimi soggetti, ossia un rinnovato esercizio dell'autonomia negoziale, che rende incompatibile l'immediata applicazione imperativa della clausola di revisione prezzi" (ex multis, Cons. Stato, sez. III, 16 dicembre 2025, n. 9987).

12. – Va tuttavia precisato che il compenso revisionale potrà essere riconosciuto sulla base dell'istruttoria svolta a cura del RUP con esclusivo riferimento al periodo decorrente dal 1° gennaio 2022 in conformità con la richiesta presentata dall'appellante nel rispetto della disciplina di cui all'ultimo punto dell'articolo 4 del contratto (ossia che l'aggiornamento revisionale deve essere richiesto entro 90 giorni dall'inizio di ogni nuovo periodo contrattuale), mentre non potrà retroagire al quadriennio precedente (2018-2021).

13. – In conclusione, l'appello è fondato e deve essere accolto di tal ch , in riforma della sentenza impugnata, deve essere accolto il ricorso introduttivo del giudizio di primo grado e annullati i provvedimenti impugnati.

14. – La peculiarit  interpretativa della controversia giustifica la compensazione integrale delle spese del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, accoglie il ricorso introduttivo del giudizio di primo grado e annulla i provvedimenti impugnati.

Spese del doppio grado compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorit  amministrativa.

Cos  deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 14 maggio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Raffaele Greco, Presidente
Ezio Fedullo, Consigliere
Luca Di Raimondo, Consigliere
Angelo Roberto Cerroni, Consigliere, Estensore
Enzo Bernardini, Consigliere

L'ESTENSORE

Angelo Roberto Cerroni

IL PRESIDENTE

Raffaele Greco

IL SEGRETARIO

