T.A.R. Lazio, Roma, Sez. III quater, Sentenza n. 16702 del 22 ottobre 2026

Appalti di servizi – D.lgs. 50/2016 – Revisione dei prezzi – Art. 106, comma 1, lett. a) – Necessità di clausole chiare, precise e inequivocabili – Art. 7, comma 2-ter, d.l. 36/2022 – Inapplicabilità agli appalti di servizi

Pubblicato il 22/10/2026

N. 16702/2026 REG.PROV.COLL.
N. 00638/2025 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio
(Sezione Terza Quater)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 638 del 2025, proposto da (…) S.r.l. in Liq., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato (…), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Azienda Sanitaria Locale (…), in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati (…), (…), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento della nota prot. n. (…) del 19/12/2024 dell'ASL (…), contenente il rigetto dell'istanza formulata dal RTI ricorrente di adeguamento dei corrispettivi derivanti dall'esecuzione del contratto di appalto stipulato con la detta ASL a seguito dell'aggiudicazione, di cui alla deliberazione del Direttore Generale n. 967 del 31.12.2018, della gara relativa al servizio di Back Office per gli sportelli polifunzionali lotto n. 1 e del servizio per la ricognizione, verifica e aggiornamento fisico e contabile dei cespiti aziendali lotto n. 2 ampliamento servizio di cui al lotto n. 1 e successive proroghe e prosecuzioni nonché per l'accertamento del diritto ad ottenere il pagamento dell'adeguamento del corrispettivo – prezzi e per la conseguente condanna al pagamento delle somme.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Azienda Sanitaria Locale (…);

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 6 ottobre 2026 la dott.ssa Claudia Lattanzi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Il RTI ricorrente ha impugnato la nota dell'ASL (…), con cui è stata rigettata l'istanza formulata dal RTI ricorrente di adeguamento dei corrispettivi derivanti dall'esecuzione del contratto di appalto stipulato con la detta ASL a seguito dell'aggiudicazione della gara relativa al servizio di Back Office per gli sportelli polifunzionali lotto n. 1 e del servizio per la ricognizione, verifica e aggiornamento fisico e contabile dei cespiti aziendali lotto n. 2 e ha chiesto l'accertamento del diritto ad ottenere il pagamento dell'adeguamento del corrispettivo nonché la condanna al pagamento delle somme.

In particolare, il ricorrente deduce di aver stipulato con la ASL (…) un contratto di fornitura per il servizio di Back Office per gli sportelli polifunzionali lotto n. 1 e del servizio per la ricognizione, verifica e aggiornamento fisico e contabile dei cespiti aziendali lotto n. 2 ampliamento del servizio di cui al lotto n. 1, a seguito dell'aggiudicazione di cui alla deliberazione n. 967 del 31.12.2018, per un importo totale di euro 2.150.160,83 IVA compresa.

Oltre all'esecuzione del servizio previsto dal contratto stipulato a seguito dell'aggiudicazione di cui alla deliberazione n. 967 del 31.12.2018, il RTI ricorrente ha proceduto: a) all'esecuzione del servizio di cui alla deliberazione n. 114 del 27.1.2020, con cui si è proceduto ad un ampliamento del servizio in questione per un importo complessivo di euro 336.866,40 IVA compresa; b) all'esecuzione della deliberazione n. 57 del 27.1.2020, con cui si è proceduto ad un ulteriore aumento delle prestazioni contrattuali relative al servizio in questione; c) all'esecuzione della deliberazione n. 444 del 22.7.2021, con cui si è proceduto ad un rinnovo del servizio in questione per un periodo di 12 mesi per un importo complessivo di euro 1.145.345,76 IVA compresa; d) all'esecuzione della deliberazione n. 244 dell'8.3.2022, con cui è stata disposta una proroga tecnica del servizio nelle more dell'espletamento della gara dall'1.7.2022 al 31.12.2022, per un importo complessivo di euro 572.672,88 IVA compresa; e) all'esecuzione della deliberazione n. 1173 del 14.12.2022, con cui è stata disposta una proroga tecnica del contratto per il tempo necessario al cambio di appalto dall'1.1.2023 al 30.6.2023, per un importo complessivo di euro 572.672,88 IVA compresa; f) all'esecuzione della deliberazione n. 1205 del 13.11.2023, con cui, in esecuzione della deliberazione n. 817 del 27.7.203, è stata disposta la prosecuzione del rapporto contrattuale aggiudicato con deliberazione n. 967/2018, dall'1.11.2023 al 29.2.2024 per un importo di euro 381.781,92 IVA compresa;

g) all'esecuzione della deliberazione n. 267 del 13.3.2024, con cui si è proceduto alla proroga tecnica del servizio dall'1.3.2023 al 30.6.2024 per un importo complessivo di euro 381.781,92 IVA compresa; h) all'esecuzione della delibera con cui è stata disposta la prosecuzione tecnica del servizio nelle more dell'aggiudicazione della gara, di cui è menzione nella nota prot. n. (…) del 28.6.2024 a firma del direttore e del dirigente amministrativo dell'ASL (…); i) all'esecuzione delle delibere del direttore generale dell'ASL (…) di mantenimento dell'incremento ore relative al servizio di back office in questione, n. 792 del 2024 (fino al 31.8.2024, spesa complessiva euro 8.551,23), n. 972 del 2024 (fino al 19.7.2024, spesa complessiva euro 1.943,46), n. 1030 del 2024 (fino al 30.9.2024, spesa complessiva euro 3.800,55), n. 1232 del 2024 (fino al 31.10.2024, spesa complessiva euro 4.209,10) e n. 1313 del 2024 (fino al 14.11.2024, spesa complessiva euro 1.900,27).

Gli importi delle fatture emesse erano parametrati alla indicazione del prezzo unitario orario fissato in contratto in € 18,81 l'ora (IVA esclusa), rimasto invariato nel tempo nonostante l'incremento registrato nel tempo dei costi della commessa, compresi i periodi relativi alle proroghe tecniche e alle prosecuzioni del servizio nel frattempo disposte dall'ASL (…).

Il ricorrente ha dedotto i seguenti motivi: 1) Illegittimità dell'impugnato diniego per violazione ed omessa applicazione dell'art. 10 bis della legge sul procedimento amministrativo n. 241 del 1990. 2) Illegittimità dell'impugnato diniego per assoluto difetto di istruttoria. 3) Illegittimità del diniego impugnato stante la fondatezza nel merito della pretesa azionata, relativa al pagamento del compenso revisionale.

Sostiene il ricorrente:

- che l'ASL non ha comunicato il preavviso di diniego;

- che l'ASL ha completamente omesso la fase istruttoria del procedimento volta ad esaminare gli elementi offerti dal RTI istante che hanno determinato un aumento esponenziale dei costi durante l'esecuzione del contratto e delle successive proroghe;

- che nel caso in esame non si applica l'art. 106, comma 1, lettera a), del codice dei contratti pubblici, perché non sussiste il presupposto di base per l'applicabilità di tale disposizione, costituito dalla previsione delle modifiche contrattuali "nei documenti di gara iniziali in clausole chiare, precise e inequivocabili". Nel caso in esame, tali clausole chiare, precise e inequivocabili mancano, sicché l'applicazione della previsione normativa in esame, nella fattispecie, si tradurrebbe inevitabilmente in una violazione del principio di immodificabilità delle condizioni di gara, che ispira per intero la disciplina del codice del 2016 in materia di modifiche successive del contratto;

- che deve applicarsi il comma 2 dell'art. 106 in base al quale i contratti possono parimenti essere modificati senza necessità di una nuova procedura se il valore della modifica è al di sotto delle soglie fissate all'articolo 35 e del 10 per cento del valore iniziale del contratto;

- che in base alla valenza probatoria dei dati forniti in ordine all'aumento dei prezzi - sulla base delle – variazioni accertate dall'ISTAT nell'Indice FOI - offerti dalla società a corredo della istanza revisionale, appare fondato, dunque, il merito della pretesa, stante il rilievo delle sopravvenienze in corso di esecuzione del contratto di appalto di eventi straordinari non previsti né prevedibili dalle parti al momento della stipula del contratto, i quali hanno ingenerato la necessità che si intervenisse per rideterminare l'equilibrio contrattuale tra le parti;

- che la necessità di intervenire sull'equilibrio contrattuale, che sia stato messo in crisi dal sopravvenire di eventi del tipo di quelli descritti riguarda, naturalmente, i contratti che, come quello stipulato nel caso di specie, hanno un'apprezzabile proiezione temporale, ovvero quei contratti che nella tradizionale nomenclatura civilistica vengono designati come "contratti di durata" e gli eventi che assumono rilievo, ai fini degli istituti di cui ci stiamo occupando, sono proprio quelli che vanno ad incidere sulla dimensione economica del contratto, sub specie di eccessiva onerosità e/o inadeguatezza del corrispettivo originariamente fissato in favore di una delle parti. Vieppiù nel caso di specie in cui, per come evidenziato nell'istanza revisionale, a fronte dell'inziale durata di anni 3, con scadenza al 30 giugno 2021 e successiva proroga tecnica di soli 6 mesi inizialmente prevista, il rapporto si è protratto sino al 15.11.2024 e, conseguentemente, per ben ulteriori 3 anni senza alcun adeguamento dei prezzi inziali e ciò per venire incontro alle sole esigenze della P.A., sia nelle more dell'indizione della nuova gara, sia a seguito dell'annullamento in sede giurisdizionale della gara stessa e ciò con pregiudizio delle ragioni economiche del RTI, di cui si cui non si può non tenere conto in questa sede. Con ordinanza n. 8856/2026, questo Tribunale ha chiesto all'amministrazione resistente una relazione istruttoria sui fatti di causa.

L'ASL ha depositato la nota prot. del 29 maggio 2026 del Dirigente f.f. della UOC Approvvigionamenti 1 della Asl (…) Dr.ssa (…) contente la relazione istruttoria unitamente al Capitolato di Gara e al Contratto.

Con memoria ha poi dedotto:

- che il contratto di appalto per la fornitura del servizio di Back Office per gli sportelli polifunzionali e per il servizio per la ricognizione, verifica e aggiornamento fisico e contabile dei cespiti aziendali stipulato tra il RTI odierno ricorrente e la Asl (…) a far data dal 01.07.2019 è soggetto alla disciplina di cui al D.lgs. n. 50/2016;

- che l’art. 106 co. 1 lett. a) rimetteva alla discrezionalità della Stazione Appaltante, in sede di redazione dei documenti di gara, la previsione di clausole di revisione dei prezzi. Tali clausole non sono previste nel contratto stipulato tra la Asl (…) e il RTI ricorrente;

- che l’art. 106 co. 2 D.lgs. n. 50/2016 non riconosce una posizione di interesse legittimo (men che meno di diritto soggettivo) in capo all’appaltatore per la rinegoziazione delle condizioni contrattuali;

- che non risultano neppure applicabili le norme in materia di revisione prezzi previste dalla legislazione successiva al D.lgs. n. 50/2016, considerata la natura eccezionale di tali previsioni che non rendono possibile un’interpretazione analogica o estensiva.

Le parti hanno depositato ulteriori memorie.

Alla pubblica udienza del 6 ottobre 2026 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

Il ricorso è infondato Con riguardo all'esecuzione del contratto di appalto regolato dal d.lgs. 50/2016, questo Tribunale si è già espresso su questioni analoghe a quelle all’odierno esame (TAR Lazio, Roma sez. III-ter, n. 1997/2025), evidenziando:

(i) la tendenziale immodificabilità del contratto in corso di esecuzione (art. 106, comma 6) in conformità alla disciplina unionale (art. 72 della Direttiva 2014/24/UE);

(ii) l’assenza di un'autonoma disciplina della revisione dei prezzi, che è altresì inserita nel più ampio contesto delle modifiche contrattuali in corso di esecuzione e presenta carattere facoltativo per la stazione appaltante (art. 106, comma 1, lettera a);

(iii) la necessità di prevedere “nei documenti di gara iniziali in clausole chiare, precise e inequivocabili” (ibidem, art. 106, comma 1, lett. a) la possibilità per l'appaltatore di invocare le sopravvenienze incidenti sul corrispettivo derivante dall'esecuzione del contratto (Cons. Stato, sez. III, n. 5690/2024);

(iv) la correlazione delle “modifiche dell'oggetto del contratto” di cui all'art. 106, comma 1, lett. c), con le “varianti in corso d'opera”, ovverosia con i cambiamenti di carattere tipologico, funzionale e strutturale apportati al progetto che si ripercuotono sul versante delle prestazioni da eseguire (Cons. Stato, sez. IV, n. 9426/2022; sez. V, n. 1774/2024; sez. V, n. 48/2022);

(v) l'impossibilità per l’esecutore di invocare una pretesa di adempimento contrattuale (Cons. Stato, sez. III, n. 5651/2022), stante la natura di interesse legittimo della posizione giuridica soggettiva di quest’ultimo a fronte del potere tecnico-discrezionale della stazione appaltante di modifica dei contratti;

(vi) la possibilità da parte dell'esecutore di esperire il rimedio civilistico della risoluzione (art. 1467 cod. civ.) in caso di sopravvenienze straordinarie e imprevedibili che comportino aumenti esorbitanti dei costi, giustificata alla luce del fatto che il contraente a carico del quale si verifica l’eccessiva onerosità della prestazione “non può pretendere che l'altro contraente accetti l'adempimento a condizioni diverse da quelle pattuite” né ha diritto di ottenere “l'equa rettifica delle condizioni del negozio” (Cass. civ., sez. I, ord. n. 2047/2018);

(vii) l'esistenza del potere della stazione appaltante di valutare l’interesse pubblico alla prosecuzione del rapporto.

È stato poi rilevato “*come ai contratti pubblici disciplinati dal codice di cui al d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (applicabile ratione temporis al contratto in esame stipulato il 2 aprile 2021) la revisione dei prezzi era consentita alle condizioni indicate dall’art. 106, comma 1, lett. a), vale a dire se prevista nei documenti di gara iniziali in clausole chiare, precise e inequivocabili e sempre che la revisione non alteri la natura generale del contratto. In tema di contratti pubblici stipulati sotto il vigore del suddetto codice, il generico rinvio, contenuto nel contratto e nel capitolato, all’art. 106 del codice dei*

contratti ("facoltà di revisione di cui all'art. 106 ... da riconoscersi secondo le modalità previste dal medesimo articolo"), privo di clausole chiare, precise e inequivocabili che ne definissero i presupposti, i criteri e le modalità applicative, non integrava quindi la clausola di revisione prezzi di cui al comma 1, lett. a), della norma, ma si riconduceva, per esclusione, all'ipotesi di cui alla lett. c), relativa alle varianti determinate da circostanze impreviste e imprevedibili.

9.1. Sulla portata della lettera c) è poi intervenuta una disposizione interpretativa che ha previsto che tra le circostanze indicate nella stessa lettera come suscettibili di giustificare una modifica del contratto fossero incluse anche quelle impreviste ed imprevedibili che alteravano in maniera significativa il costo dei materiali necessari alla realizzazione dell'opera (art. 7 comma 2-ter del d.l. 20 aprile 2022, n. 36).

9.2. Ma tale successiva definizione della portata della norma del codice non può ritenersi applicabile in via analogica, trattandosi dell'effetto di disposizioni eccezionali in materia di revisione dei prezzi previste dalla legislazione speciale in tema di emergenza da Covid-19.

Né tantomeno la medesima possibilità di revisione prezzi, introdotta successivamente dall'art. 60 del d.lgs. 31 marzo 2023 n. 36, può ritenersi applicabile con valenza retroattiva.

10. In sostanza, in mancanza di apposita previsione contrattuale (caso in esame) è infondata la pretesa per la quale l'Amministrazione avrebbe dovuto avviare un'attività istruttoria volta all'accertamento della sussistenza dei presupposti per il riconoscimento del compenso revisionale. Nella vigenza dell'art. 106 del d.lgs. 50 del 2016 la revisione del contratto poteva essere ammessa solo ove espressamente pattuita (cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, 23 febbraio 2023, n. 1844) ... 13. La successiva interpretazione autentica data all'art. 106, comma 1, lett. c, del d.lgs. n. 50 del 2016, dall'art. 7, comma 2-ter, del d.l. n. 36/2022, relativo al costo dei materiali per realizzare l'opera, non può dunque che essere riferita al solo appalto di lavori e non a quello di servizi e forniture, stante il ricordato carattere derogatorio ed eccezionale di tale disposizione" (Cons. St. sent. n. 6898/2026).

Posti questi principi, è da rilevare la correttezza dell'operato dell'amministrazione resistente, laddove ha esaminato l'istanza alla luce della disposizione invocata dall'esecutore (art. 106, comma 1, lett. c), non ritenendola riconducibile alla disciplina della revisione dei prezzi (art. 106, comma 1, lett. a) proprio in ragione della mancata previsione nella documentazione di gara di una clausola specifica. Il diniego consegue quindi all'accertamento dell'assenza dei presupposti per l'esercizio del potere previsto dalla disposizione applicabile.

L'esecutore può essere considerato titolare di un interesse legittimo a fronte della corretta realizzazione delle modifiche solo ove la stazione appaltante abbia inteso esercitare tale potere, non essendo invece configurabile una posizione di interesse legittimo (men che meno di diritto soggettivo) in capo all'appaltatore per la rinegoziazione delle condizioni contrattuali ovvero all'adempimento secondo un programma negoziale diverso da quello stabilito in sede di aggiudicazione e versato nel contratto.

L'istanza dell'esecutore volta all'adeguamento dei prezzi assolve in concreto ad una funzione di sollecitazione all'esercizio del potere discrezionale tecnico, che l'art. 106, comma 1, lettera c), del d.lgs. 50/2016 attribuisce alla stazione appaltante.

La disposizione in argomento attua l'art. 72 della Direttiva 2014/24/UE (Modifica dei contratti durante il periodo di validità) e disciplina le varianti in corso d'opera che possono essere decise dall'Amministrazione senza l'espletamento di una nuova procedura di gara, anche ove comportino una variazione del corrispettivo contrattuale.

La ratio del potere di modifica del contratto in corso di esecuzione è stata chiarita dalla giurisprudenza, secondo cui <<*si tratta di una finalità regolatrice dei poteri della committenza pubblica, del tutto*

distinta dalla finalità di riequilibrio contrattuale che connota l'istituto della revisione dei prezzi. Le modifiche contrattuali dell'art. 106, comma 2 (e dal comma 1, lett. c) sono previste dal legislatore come praticabili da parte dell'amministrazione committente, unica titolare del potere di modifica, ed è rimessa all'appaltatore soltanto la facoltà di accettarle o meno, salvo che, in presenza di determinate situazioni, sia obbligato a sottostarvi: in sintesi, sono modifiche possibili, ma che presuppongono l'accordo tra le parti, promosso però dalla stazione appaltante e regolato dalla legge nel preminente interesse del mercato e della concorrenza, nonché al fine di delimitare lo ius variandi del committente pubblico. Esula dall'ambito applicativo dell'art. 106, comma 2 (e comma 1, lett. c) l'iniziativa dell'appaltatore volta ad ottenere la modifica dei prezzi contrattuali reputati non più remunerativi". A fronte dello ius variandi della stazione appaltante l'esecutore non è titolare di alcuna posizione giuridica soggettiva ai fini della rinegoziazione delle condizioni contrattuali (Cons. Stato, sez. V, n. 8162/2025 cit.), per cui la richiesta di adeguamento dei prezzi, "se respinta dall'amministrazione, non è tutelabile in giudizio invocando l'applicazione di quella norma>> (Cons. Stato, sent. n. 9212/2024).

La giurisprudenza ha chiarito che "*Le modifiche contrattuali dell'art. 106, comma 2 (e dal comma 1, lett. c) sono previste dal legislatore come praticabili da parte dell'amministrazione committente, unica titolare del potere di modifica, ed è rimessa all'appaltatore soltanto la facoltà di accettarle o meno, salvo che, in presenza di determinate situazioni, sia obbligato a sottostarvi: in sintesi, sono modifiche possibili, ma che presuppongono l'accordo tra le parti, promosso però dalla stazione appaltante e regolato dalla legge nel preminente interesse del mercato e della concorrenza, nonché al fine di delimitare lo ius variandi del committente pubblico. Esula dall'ambito applicativo dell'art. 106, comma 2 (e comma 1, lett. c) l'iniziativa dell'appaltatore volta ad ottenere la modifica dei prezzi contrattuali reputati non più remunerativi*" (Cons. Stato, sez. V, n. 7779/2025).

Tale disciplina è compatibile con il diritto unionale poiché "*la direttiva 2004/17/CE (...) e i principi generali ad essa sottesi devono essere interpretati nel senso che essi non ostano a norme di diritto nazionale, come quelle di cui al procedimento principale, che non prevedono la revisione periodica dei prezzi dopo l'aggiudicazione di appalti rientranti nei settori considerati da tale direttiva" (CGUE, sez. IX, 19 aprile 2018, C-152/17). Si tratta quindi di un istituto la cui introduzione e perimetrazione sono rimesse alla discrezionalità del legislatore che, nel caso del D.Lgs. 50/2016, ne ha stabilito la natura facoltativa. Il principio di tendenziale immodificabilità del contratto di appalto e il procedimento autorizzativo delle modifiche contrattuali sono posti a tutela non solo della par condicio competitorum ma anche del buon andamento della pubblica amministrazione, in quanto finalizzati ad evitare correzioni postume dell'offerta tecnica ed economica proposte dall'esecutore, che abbiano l'effetto di azzerare la normale alea del contratto*" (TAR Lazio, Roma sent. n. 13114/2025).

In conclusione, l'amministrazione resistente ha correttamente motivato il diniego di riesame con il richiamo alla disposizione che ne vietava la possibilità. In altre parole, l'ASL non ha fatto altro che applicare la disciplina del d.lgs. n. 50 del 2016, senza esercitare alcuna discrezionalità amministrativa, in assenza di apposita previsione contrattuale.

Per quanto riguarda la dedotta violazione della comunicazione di avvio del procedimento è da rilevare che il contenuto dispositivo dell'atto non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato.

Il ricorso deve essere quindi respinto.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come da corrispettivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Quater), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna la ricorrente al pagamento delle spese processuali che si liquidano in euro 5.000,00 (cinquemila/00), oltre accessori di legge se dovuti.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 6 ottobre 2026 con l'intervento dei magistrati:

Maria Cristina Quiligotti, Presidente

Claudia Lattanzi, Consigliere, Estensore

Vincenzo Rossi, Referendario

L'ESTENSORE	IL PRESIDENTE
Claudia Lattanzi	**Maria Cristina Quiligotti**

IL SEGRETARIO