

TAR Liguria, Sez. II, Sentenza n. 440 del 13 aprile 2026

Appalti pubblici – Revisione prezzi – Adeguamento indice ISTAT-FOI – Rinnovo CCNL – Alea contrattuale – Acquiescenza alla lex specialis

Pubblicato il 13/04/2026

N. 00440/2026 REG.PROV.COLL.

N. 00149/2026 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 149 del 2026, proposto da (...), in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati (...), (...) e (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

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

nei confronti

dell'(...), non costituita in giudizio;

per l'annullamento previa concessione di idonee misure cautelari del decreto n. 8719 del 1° dicembre 2025, con cui il Dirigente della Stazione Unica Appaltante della (...), a conclusione del relativo procedimento, ha riconosciuto al (...) “la revisione del prezzo prevedendo una maggiorazione del +1,4%, a decorrere dal mese di dicembre 2025 e sino alla data di scadenza della convenzione”, in relazione alla Convenzione sottoscritta l'8 luglio 2022.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 marzo 2026 il dott. Angelo Vitali e uditi per le parti i difensori, come specificato nel verbale di udienza;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con il ricorso in epigrafe il (...), aggiudicatario della gara indetta dalla (...) come Stazione Unica Appaltante Regionale (...) per l'affidamento del servizio di accompagnamento e trasporto pazienti ricoverati presso le Strutture Ospedaliere di ASL 1, (...), ASL 4 e ASL 5 ed Ospedale Galliera – Lotto 2 (...) - Ordinativo di Fornitura n. (...) del 19 ottobre 2022), ha impugnato il decreto n. 8719 del 1° dicembre 2025, con cui il Dirigente della Stazione Unica Appaltante della (...), a conclusione del relativo procedimento, ha riconosciuto al (...) “la revisione del prezzo prevedendo una maggiorazione del +1,4%, a decorrere dal mese di dicembre 2025 e sino alla data di scadenza della convenzione”, in relazione alla Convenzione sottoscritta l'8 luglio 2022.

Espone: - che, terminato l'ordinario periodo triennale, con decreto n. 4888 del 1° luglio 2025 la (...) ha esercitato la facoltà di proroga di 12 mesi (quindi, sino all'8 luglio 2026) alle condizioni contrattuali stabilite dal rispettivo decreto di aggiudicazione; - che, successivamente alla data della presentazione delle offerte (9 luglio 2021) e durante il periodo contrattuale, sono intervenuti due importanti rinnovi del CCNL multiservizi (CCNL 8.6.2021 e 13.6.2025), i quali, essendo caduti dopo il periodo pandemico e la gravissima crisi internazionale, hanno determinato un conseguente, vertiginoso aumento del costo del lavoro, stimabile in circa il 10% rispetto ai valori riportati nelle tabelle ministeriali di riferimento precedentemente in vigore, in base alle quali (...) aveva costruito la struttura dei costi dell'appalto ed elaborato la propria proposta economica; - di aver presentato, il 31 luglio 2025 e dopo la proroga della convenzione sino all'8/7/2026, richiesta di revisione prezzi e rinegoziazione del corrispettivo, invitando l'Amministrazione a compiere l'istruttoria ed a corrispondere i maggiori oneri derivanti dall'aumento del costo della manodopera a fronte dei due rinnovi del CCNL intervenuti dalla presentazione dell'offerta, facendo presente come l'attuale corrispettivo, ove non adeguatamente aggiornato, non sarebbe più adeguato a consentire la sostenibile prosecuzione dell'appalto; - che, con il provvedimento impugnato, la Regione ha riconosciuto la revisione del corrispettivo con una maggiorazione del + 1,4%, portando così il canone annuale, a decorrere dal mese di dicembre 2025 fino alla data di scadenza della convenzione, da € 694.381,68 a 704.103,02.

Lamenta che la (...) ha riconosciuto l'aumento tariffario in misura nettamente inferiore (1,4%) rispetto a quella dovuta in applicazione dell'indice Istat-FOI (pari ad una variazione di + 2,8 % nel periodo dicembre 2022- dicembre 2025), e senza considerare i maggiori oneri derivanti dai rinnovi del CCNL. A sostegno del gravame ha dedotto tre motivi di ricorso, come segue.

A. Sulla revisione del prezzo in base all'indice ISTAT.

1. Violazione e falsa applicazione dell'art. 106 del d.lgs. 50/2016. Violazione dell'art. 5 del Capitolato. Violazione dell'art. 97 della Costituzione e del principio del buon andamento dell'azione amministrativa. Violazione dell'art. 3 della legge 241/1990. Eccesso di potere per travisamento dei

fatti. Carente ed erronea istruttoria. Carente ed erronea motivazione. Ingiustizia manifesta.

Sviamento di potere.

Lamenta la grave carenza ed erroneità dell'istruttoria condotta dalla (...) laddove, nell'adeguare il prezzo contrattuale all'indice Istat-FOI, ha riconosciuto l'adeguamento nella misura dell'1,4%, anziché del 2,8% nel periodo dicembre 2022-dicembre 2025, senza fornire alcuna motivazione in merito ed in violazione dell'art. 106, comma 1 lett. a), del d.lgs. 50/2016 e dell'art. 5 del Capitolato, che - sebbene illegittimamente (cfr., infra, il motivo n. 3) - disciplina l'an e il quantum dell'adeguamento.

B. Sul riconoscimento dei maggiori oneri derivanti dai rinnovi del CCNL. 2. Violazione e falsa applicazione dell'art. 106 del d.lgs. 50/2016. Violazione dell'art. 97 della Costituzione e del principio del buon andamento dell'azione amministrativa. Violazione dell'art. 3 della legge 241/1990. Eccesso di potere per travisamento dei fatti. Carenza ed erroneità della motivazione. Erroneità dell'istruttoria ed ingiustizia manifesta. Sviamento di potere.

Lamenta l'illegittimità (per difetto di istruttoria e di motivazione, nonché per violazione del generale principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale, oggi sancito dall'art. 9 del d.lgs. 36/2023, cui andrebbe riconosciuta una valenza "retrospettiva") dell'operato della (...), laddove ha implicitamente negato il riconoscimento dei maggiori oneri derivanti dai rinnovi del CCNL di categoria (stimabili in ulteriori € 241.270,75), senza tener conto dell'effettivo aumento eccezionale del costo per la manodopera intervenuto dalla presentazione dell'offerta (dicembre 2020 – formulata sulla base del CCNL Multiservizi del luglio 2013) e causato dai due rinnovi del CCNL Multiservizi, che (...) è tenuto ad applicare in ossequio agli artt. 10, comma 2, della convenzione e 12, comma 3, del Capitolato.

Il contratto in questione sarebbe infatti un appalto ad alta intensità di manodopera, pari a circa il 90% del valore del contratto.

3. In via ulteriormente subordinata, qualora non fosse accolto il secondo motivo di ricorso, impugna la *lex specialis* di gara (art. 5 del Capitolato), nella parte in cui ritiene non dovuti i maggiori oneri per i rinnovi del CCNL, per eccesso di potere per carenza di istruttoria, sviamento di potere ed ingiustizia manifesta.

Lamenta che l'art. 5 del Capitolato, nella parte in cui ancora la revisione prezzi all'Indice Istat-FOI, renderebbe la clausola completamente inidonea ad adeguare il corrispettivo contrattuale agli effettivi costi sostenuti dall'impresa per la manodopera.

Si è costituita in giudizio per resistere al ricorso la (...), controdeducendo ed instando per il suo rigetto.

Rispetto alla domanda di condanna al pagamento dei maggiori importi pretesi ex art. 106 del d.lgs. 50/2016 ed ex art. 5 del Capitolato di gara, eccepisce la carenza di legittimazione passiva della (...), in quanto il soggetto tenuto al pagamento dei corrispettivi contrattuali sarebbe l'Amministrazione contraente, cioè la (...).

Previa rinuncia alla domanda cautelare e accordo delle parti sull'abbreviazione dei termini a difesa, alla pubblica udienza del 25 marzo 2026 il ricorso è stato trattenuto dal collegio per la decisione.

Il ricorso è palesemente infondato.

Quanto al primo motivo di ricorso, giova riportare la clausola contenuta nell'art. 5 del capitolato, a mente della quale *“L'importo contrattuale netto d'aggiudicazione potrà essere oggetto di rivalutazione annuale dopo il secondo anno di durata del contratto. La rivalutazione potrà essere disposta, previa richiesta dell'Appaltatore ed in seguito ad istruttoria della Centrale, sulla base delle variazioni degli indici ISTAT per le famiglie di operai e impiegati (cosiddetto indice FOI), verificatesi nei dodici mesi precedenti all'applicazione della rivalutazione. Non saranno concessi adeguamenti del prezzo retroattivi rispetto alla data della relativa istanza”* (doc. 4 delle produzioni 6.2.2026 di parte ricorrente, p. 5/45).

Orbene: il (...) ha richiesto l'adeguamento del corrispettivo relativo al Lotto 2 con nota del 31.7.2025, e la (...) ha determinato la variazione dell'indice Istat (FOI) verificatosi nei dodici mesi precedenti l'applicazione della rivalutazione richiesta il 31.7.2025, e quindi nel periodo agosto 2024 – agosto 2025.

Nello specifico, la Regione ha applicato l'indice Istat FOI (famiglie di operai e impiegati) al netto dei tabacchi, relativo al mese di agosto 2025, la cui variazione percentuale su base annua (su agosto 2024) corrisponde - com'è agevolmente verificabile dalle tabelle pubblicate sul sito ufficiale dell'ISTAT – ad un valore del +1,4%, cioè esattamente la percentuale riconosciuta nel decreto impugnato.

Donde non si comprende in cosa consistano la violazione dell'art. 5 del capitolato e il lamentato difetto di istruttoria.

Quanto al secondo motivo di ricorso, è dirimente il rilievo che negli atti di gara non è stata prevista alcuna revisione prezzi legata alla variazione del costo del lavoro, dovuta ad eventuali rinnovi contrattuali.

I rinnovi contrattuali sono infatti periodici e, dunque, per definizione prevedibili e non eccezionali, onde l'aumento del costo della manodopera oltre l'indice FOI rientra nella normale alea contrattuale dell'appalto (cfr. Consiglio di Stato, Sezione Quarta, n. 7942 del 10.10.2025; Cons. Stato, Sez. III, 10 luglio 2024, n. 6140), alea che peraltro il (...) ha consapevolmente accettato, obbligandosi ad applicare ai propri dipendenti le condizioni retributive risultanti dai CCNL applicabili alla data della stipula della convenzione “nonché le condizioni risultanti da successive modifiche ed integrazioni” (cfr. l'art. 12 comma 3 del capitolato e l'art. 10 della convenzione).

Né è invocabile il generale principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale oggi sancito dall'art. 9 del d.lgs 36/2023, che non ha portata retroattiva (cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, n. 7779 del 6.10.2025).

Il terzo motivo di ricorso, dedotto avverso l'art. 5 del Capitolato, è invece inammissibile, non già in quanto tardivo (in effetti, le clausole di revisione dei prezzi non hanno effetto immediatamente escludente, in quanto incidono esclusivamente nella fase esecutiva del rapporto, a seguito di un

rifiuto di accoglimento dell'istanza di revisione, che ne costituisce atto applicativo), bensì per acquiescenza, avendola il (...) consapevolmente accettata e sottoscritta, si presume senza riserve mentali.

Del resto, un eventuale accoglimento del motivo falserebbe in radice, *ex post*, le condizioni concorrenziali di *par condicio* in cui si è svolta la gara, nella quale (anche) tutti gli altri concorrenti avevano costruito la propria offerta sul presupposto che fosse esclusa la revisione dei prezzi legata alla variazione del costo del lavoro dovuta ai rinnovi contrattuali.

Le spese seguono come di regola la soccombenza, e sono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, in parte lo rigetta ed in parte lo dichiara inammissibile.

Condanna la società ricorrente al pagamento delle spese di giudizio, che liquida in complessivi € 4.000,00 (quattromila), oltre spese generali.

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

Così deciso in Genova nella camera di consiglio del giorno 25 marzo 2026 con l'intervento dei magistrati:

Luca Morbelli, Presidente

Angelo Vitali, Consigliere, Estensore

Liliana Felletti, Primo Referendario

L'ESTENSORE

Angelo Vitali

IL PRESIDENTE

Luca Morbelli

IL SEGRETARIO