

L'intangibilità del contratto di appalto in corso di esecuzione alle prese con la revisione dei prezzi*

di Luca Armano

Data di pubblicazione: 27-5-2026

* Il presente approfondimento rappresenta una rielaborazione della tesina presentata nell'ambito della V Edizione (a.a. 2025/2026) del Master Universitario di II° livello Teoria e Management degli Appalti Pubblici (TEMAP) presso la Libera Università Maria Ss. Assunta (LUMSA): Responsabile Scientifico *Prof. Avv. Angelo Rinella*; Direttore *Avv. Domenico Galli*; Coordinatore Scientifico *Avv. Adriano Cavina*.

Abstract

L'elaborato analizza la modifica del contratto di appalto in corso di esecuzione con specifico riguardo alla clausola di revisione dei prezzi, soprattutto come interpretata e applicata dalla più recente giurisprudenza. Si esamina il quadro normativo attuale evidenziando il tentativo del Legislatore di operare un corretto bilanciamento tra interessi pubblicistici e privatistici. L'elaborato si sofferma sul principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale e sul profilo duale (civilistico e pubblicistico) del fenomeno revisionale. Viene posto in evidenza il tentativo, da parte delle ultime novelle normative, di dar vita a una disciplina oggettiva e vincolante attraverso la previsione di una soglia di attivazione definita, nonché l'individuazione di indici di riferimento specifici e di un automatismo regolamentato della clausola revisionale. Si rappresenta, al contempo, il permanere di criticità sulle condizioni di revisione e sui rimedi giurisdizionali concludendo che, in assenza di chiarimenti, le imprese tenderanno a tutelarsi con riserve contabili.

Indice

[Introduzione. 2](#)

[I. Le modifiche del contratto in corso di esecuzione: brevi cenni 4](#)

[II. L'evoluzione storico-normativa dell'istituto della revisione dei prezzi 9](#)

[III. Diritto civile e diritto amministrativo: stesso istituto soluzioni differenti 16](#)

[IV. Il nuovo principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale. 19](#)

[V. La rinegoziazione nel codice dei contratti pubblici 27](#)

[VI. Allegato II.2bis. 36](#)

[VII. Profili giurisdizionali 41](#)

[VII. Quesiti dalla giurisprudenza sul meccanismo revisionale. 49](#)

[VII.I. Aumenti retributivi e revisione del prezzo. 49](#)

[VII.II. Violazione concorrenza e nullità contrattuale. 52](#)

[VII.III. Assenza di risorse finanziarie. 53](#)

[VII.IV. Adeguamento giudiziale dell'equilibrio contrattuale. 53](#)

[VII.V. Revisione del prezzo nella fase precontrattuale. 54](#)

[VII.VI La revisione del prezzo in caso di rinnovo contrattuale. 55](#)

[VII.VII L'istanza tardiva e la sua inammissibilità. 56](#)

[Conclusioni 57](#)

[Bibliografia. 57](#)

[Giurisprudenza. 61](#)

Introduzione

Il presente elaborato muove dall'intenzione di approfondire un tema di assoluta rilevanza sia per le amministrazioni pubbliche sia per gli operatori economici, ossia l'istituto della modifica del contratto in corso di esecuzione con particolare riguardo alla revisione dei prezzi.

Ogniqualevolta, infatti, il contratto rischia di subire un'alterazione, i riflessi sono i più variegati su tutti i soggetti coinvolti, soprattutto ove uno di questi sia una pubblica amministrazione.

La questione relativa alla gestione delle sopravvenienze nei contratti pubblici - ovvero di tutti quegli eventi che intervengono dopo la stipula del contratto e rendono una delle due prestazioni più onerosa o meno vantaggiosa - costituisce un tema particolarmente complesso, poiché implica il necessario bilanciamento di interessi tra loro contrapposti.

La revisione dell'equilibrio contrattuale successiva all'aggiudicazione, infatti, presenta inevitabili riflessi sul piano delle possibili distorsioni della concorrenza che tale intervento può comportare.

Il decreto legislativo n. 36 del 31 marzo 2023 (di seguito indicato come *c.c.p.*) rappresenta un traguardo importante nel lungo percorso evolutivo del modo di intendere il contratto pubblico, ponendosi quale punto di sintesi di principi e prassi consolidati[1].

Attraverso il riconoscimento esplicito dell'autonomia contrattuale delle amministrazioni, sancito dall'art. 8 *c.c.p.*, il nuovo codice riafferma il principio per cui il diritto dei contratti pubblici si configura come diritto comune applicabile tanto agli operatori pubblici quanto a quelli privati.

Tale impostazione favorisce un processo di uniformazione del mercato, volto a dare piena attuazione al cosiddetto principio del risultato, previsto dall'art. 1 *c.c.p.*

In questo contesto, l'istituto della revisione dei prezzi, nel corso dei decenni, ha conosciuto una disciplina non lineare, caratterizzata da interventi normativi discontinui e talora oscillanti.

Esso si colloca sul crocevia di una pluralità di interessi giuridicamente rilevanti: da un lato, l'esigenza di salvaguardare l'interesse pubblico rispetto alle variazioni dei costi di esecuzione degli appalti, evitando che fenomeni inflattivi e dinamiche speculative possano incidere negativamente sugli equilibri della finanza pubblica, dall'altro, la necessità di assicurare tutela all'appaltatore rispetto alle fisiologiche oscillazioni del mercato e, infine, l'opportunità di prevenire possibili fenomeni elusivi del principio di concorrenza.

I. Le modifiche del contratto in corso di esecuzione: brevi cenni

Al fine di comprendere la centralità della tematica oggetto della presente disamina, è doveroso tenere a mente come la sottoscrizione del contratto tra la stazione appaltante e l'operatore economico debba essere intesa quale *momentum* che segna il passaggio dalla fase pubblicistica di scelta del contraente alla fase privatistica dell'esecuzione delle prestazioni oggetto di affidamento[2].

Snodo, così cruciale, da avere indotto uno dei massimi esperti amministrativisti a definire il contratto pubblico come un *ossimoro meraviglioso*[3].

È il codice dei contratti pubblici del 2023 a prevedere una specifica disciplina dei casi in cui possa ritenersi ammissibile una modifica del contratto in corso di esecuzione.

Sul punto, l'art. 120 *c.c.p.* traccia una scissione tra modifiche contrattuali consentite e non consentite.

La ragione di una simile impostazione è da ricondurre al generale divieto di apportare modifiche (tanto soggettive, quanto oggettive) al contratto pubblico senza ricorrere a una nuova procedura di gara.

A tale principio di inderogabilità, il codice dei contratti pubblici ha introdotto talune eccezioni[4],

idonee a consentire all'amministrazione di modificare il contratto pubblico senza la necessità di dover indire una nuova procedura a evidenza pubblica e senza che l'appaltatore possa rifiutarsi di eseguire le modifiche disposte.

Il tassativo elenco, con cui sono state previste siffatte eccezioni, nasce dalla volontà del legislatore di evitare che il ricorso a un potere di *ius variandi* da parte dei soggetti coinvolti si traduca in una violazione *ex post* dell'accesso paritario degli operatori economici in sede di presentazione dell'offerta.

In un'ottica di doverosa economia espositiva, si richiameranno, in modo sintetico, i casi di ammissibilità della modifica in corso di esecuzione del contratto, per poi soffermarsi maggiormente sul tema della revisione del prezzo.

La prima eccezione, delineata dall'art. 120 c.c.p., attiene alle modifiche che, a prescindere dal loro valore monetario, siano individuate dai documenti di gara iniziali in modo chiaro e inequivocabile.

Tali clausole non devono alterare la struttura del contratto e l'operazione economica a essa sottesa.

La seconda ipotesi è relativa ai lavori, forniture o servizi c.d. supplementari, ossia non inclusi nell'appalto iniziale, ma divenuti necessari in corso di esecuzione.

Tale *surplus* di prestazioni è possibile nel caso in cui il mutamento del contraente risulti impraticabile per motivi economici o tecnici e comporti, per l'amministrazione, notevoli disguidi o una consistente duplicazione dei costi.

Tali variazioni sono consentite purché siano pari o inferiori al 50% del valore dell'appalto iniziale.

La terza deroga al principio di intangibilità del contratto investe le c.d. varianti in corso d'opera, ossia quelle modifiche derivanti da circostanze imprevedibili da parte della stazione appaltante tra cui rientrano le sopravvenienze legislative, regolamentari o provvedimenti.

Sul punto, la giurisprudenza^[5] ha specificato che varianti in corso d'opera sono le modifiche del progetto dal punto di vista tipologico, strutturale e funzionale. Anche per queste è stato previsto il limite del 50% rispetto al valore del contratto iniziale, da applicarsi - in caso di più modifiche successive - al valore del contratto iniziale, aumentato del valore delle varianti in corso d'opera precedentemente disposte.

Di converso, è inammissibile una rinegoziazione contrattuale volta, non al recupero dell'equilibrio del contratto oggetto di gara, ma al suo ampliamento con l'introduzione di elementi non previsti.

Ulteriore spazio di modificabilità del contratto attiene al requisito soggettivo, ossia l'oggetto del contratto non muta, bensì è l'operatore economico a cambiare.

Tale casistica appare dirompente atteso che, come noto, l'istituto dell'appalto, sia civilistico sia pubblicistico, si connota per la presenza dell'elemento fiduciario.

L'art. 120, comma 1, lett. d), c.c.p. prevede una deroga a tale principio ogniqualvolta si sia in presenza, in via alternativa tra loro, di:

- clausole di revisione contemplate già nel capitolato o nel bando originario
- una successione all'aggiudicatario iniziale *mortis causa* o per ristrutturazione societaria, purché il nuovo operatore economico soddisfi i criteri di selezione qualitativa inizialmente disciplinati e tale innovazione non comporti ulteriori modifiche al contratto.

Sempre di sostituzione soggettiva, anche se *latu sensu* intesa, si parla in merito al subappalto, ossia quando la stazione appaltante assume in capo a sé gli obblighi del contraente principale nei confronti dei propri subappaltatori.

Tornando, invece, alle ulteriori casistiche di ammissibilità di modifica del contratto in corso d'opera, occorre richiamare il comma 3 dell'art. 120 c.c.p. secondo cui è possibile un incremento valoriale inferiore alla soglia di rilevanza comunitaria prevista per la tipologia di contratto di cui si discute o che non superi il 10% del valore iniziale del contratto per i contratti di servizi e fornitura o del 15% del valore iniziale per i contratti di lavori.

Parimenti, devono ritenersi legittime le c.d. modifiche non sostanziali di cui ai commi 5, 6 e 7 dell'art. 120 c.c.p.

Devono considerarsi non sostanziali quelle modifiche che non incidono considerevolmente sulla struttura del contratto o dell'accordo quadro e sull'operazione economica sottesa.

Il comma 7 dell'art. 120 c.c.p. chiarisce che non sono sostanziali quelle modifiche al progetto volte a garantire risparmi di spesa che possano essere utilizzate in compensazione per far fronte a variazioni in aumento dei costi delle lavorazioni o a realizzare soluzioni equivalenti o migliorative in termini economici, tecnici o di tempo di completamento dell'opera.

Infine, l'art. 120 c.c.p., al comma 8, disciplina le modifiche contrattuali previste dalle clausole di rinegoziazione del contratto.

Qualora tali clausole non risultino previste nel contratto, l'istanza di rinegoziazione non determina la sospensione dell'adempimento delle obbligazioni contrattuali, ma attribuisce al RUP un ruolo operativo particolarmente incisivo, che si concreta nell'elaborazione di una proposta volta alla ridefinizione dell'accordo tra le parti.

Nel corso delle trattative, entrambe le parti sono tenute a rispettare il principio generale di buona fede, che impone l'adozione di comportamenti coerenti con le circostanze del caso concreto, con il contenuto del rapporto contrattuale e con la qualificazione soggettiva dei contraenti.

Ne deriva l'obbligo di formulare proposte serie, realistiche e sostenibili, potenzialmente estese

a tutti gli elementi del contratto, quali le modalità di esecuzione della prestazione, ammettendone eventuali variazioni, la durata e il corrispettivo.

Un breve cenno, infine, deve essere svolto in merito al c.d. quinto d'obbligo. Tale istituto prevede che, ove in corso di esecuzione si renda necessario un aumento o una diminuzione delle prestazioni fino alla concorrenza del quinto dell'importo del contratto, la stazione appaltante può imporre l'esecuzione all'appaltatore alle stesse condizioni del contratto originario, senza che questi possa far valere il diritto alla risoluzione del contratto.

Il legislatore fa anche riferimento alle cosiddette clausole di opzione, tra cui rientra l'opzione di proroga sancita al comma 10 del noto art. 120 c.c.p. Viene specificato che la possibilità di prorogare il termine per la conclusione della prestazione deve essere stabilita fin dall'origine, ovvero dalla *lex specialis* di gara.

A completamento, il legislatore ha introdotto una disposizione di chiusura volta a bilanciare gli interessi rispettivamente dell'appaltatore e della stazione appaltante, garantendo al contempo l'interesse pubblico alla continuità nell'esecuzione delle prestazioni.

Nello specifico, qualora la proroga sia disposta conformemente alla normativa (prevista dal bando o dalla *lex specialis* esclusivamente per assicurare la conclusione dell'incarico), il contraente originario è obbligato a svolgere le prestazioni contrattuali secondo i prezzi, patti e condizioni definiti nel contratto.

II. L'evoluzione storico-normativa dell'istituto della revisione dei prezzi

L'istituto della revisione dei prezzi nei contratti pubblici trova oggi la propria disciplina nell'articolo 60 c.c.p., ma la sua genesi ed evoluzione sono state profondamente influenzate dalle dinamiche economico-giuridiche di portata globale che si sono manifestate nel corso degli anni.

Tale istituto è stato concepito con lo scopo di preservare l'interesse pubblico, garantendo che le prestazioni di beni e servizi destinate alla Pubblica Amministrazione non venissero esposte, con il trascorrere del tempo, al rischio di un deterioramento qualitativo^[6].

Siffatto rischio, spesso, è correlato all'eccessiva onerosità sopravvenuta delle prestazioni stesse, che potrebbe pregiudicare la capacità del fornitore di adempiere correttamente agli impegni contrattuali.

Parallelamente, il legislatore ha inteso prevenire incrementi indiscriminati del corrispettivo nei contratti di lunga durata che, in via potenziale, potrebbero compromettere l'equilibrio finanziario del contratto stesso.

Nonostante le sue finalità, l'istituto della revisione dei prezzi è stato oggetto di numerose critiche in ambito dottrinale^[7], soprattutto in riferimento ai riflessi negativi che esso

determinava sui costi gestionali delle Pubbliche Amministrazioni.

Fino agli anni Novanta, salvo rare eccezioni[8], poteva parlarsi di un divieto assoluto alla revisione del prezzo in assenza dell'indizione di una nuova gara, vigeva, infatti, il c.d. sistema del prezzo chiuso di cui all'art. 26, co. 3, l. 109/1994 ove veniva stabilito che *“non è ammesso procedere alla revisione dei prezzi e non si applica il primo comma dell'articolo 1664 del codice civile”*.

Tuttavia, tale chiusura si è scontrata con il fenomeno del c.d. caro acciaio, verificatosi a partire dal 2004, anno in cui si è reso necessario, da parte del legislatore, procedere con un temperamento del principio dell'invariabilità[9] del prezzo attraverso l'approvazione del comma 550, art. 1 della l. 311/2004[10] e successivamente degli artt. 133 e 115 del d.lgs. n. 163/2006.

In particolare, con il d.lgs. 163/2006 sono stati introdotti gli istituti della compensazione prezzi per i lavori e l'obbligo di includere una clausola di revisione del prezzo nei contratti a esecuzione continuativa e periodica di servizi e forniture.

L'impostazione di favore nei confronti della revisione prezzi ha subito una inversione di rotta con l'entrata in vigore del d.lgs. 50/2016 che, in un'ottica di *spending review*, con l'art. 106, c. 1, lett. a) ha eliminato l'obbligo per le stazioni appaltanti di procedere alla revisione del prezzo al ricorrere di determinate circostanze, rimettendo alla mera discrezionalità delle stesse l'inclusione di tali clausole nei contratti.

Le amministrazioni, pertanto, avevano la facoltà di inserire nei documenti di gara clausole chiare, precise e inequivocabili idonee a fissare la portata e la natura di eventuali modifiche, nonché le condizioni alle quali esse potessero essere impiegate fermo il divieto di apportare modifiche tali da alterare la natura generale del contratto (c.d. modifiche sostanziali).

Per i lavori, nel caso in cui fosse stata prevista la relativa clausola, la revisione operava solamente nelle ipotesi di fluttuazioni in aumento o in diminuzione del prezzo dei singoli materiali da costruzione, sulla base dei prezzi regionali aggiornati annualmente, superiori al 10% e, comunque, in misura pari alla metà dell'eccedenza.

La *ratio* sottesa al d.lgs. 50/2016 risiedeva nell'evitare che le clausole revisionistiche potessero alterare in modo significativo le condizioni originarie del contratto o compromettere i principi della concorrenza emersi nel corso della gara.

Come a fronte del caso acciaio del 2004, così nel 2021, a seguito della pandemia da Covid19 e di accadimenti bellici a livello internazionale, si è assistito a una nuova modifica dell'istituto della revisione prezzi.

Con riferimento ai contratti in corso, l'intervento ha riguardato solo gli appalti di lavori, dapprima con l'art. 1 *septies* d.l. 73/2021 e poi con l'art. 7, c. 2 *ter*, d.l. 36/2022, riferito ai soli appalti di lavori relativi all'attuazione del PNRR[11].

In relazione alle gare future, invece, il legislatore si è riferito anche agli appalti di servizi e forniture. In particolare, con l'art. 29, d.l. 4/2022, in deroga a quanto previsto dall'art. 106, d.lgs. 50/2016, seppur fino al 31 dicembre 2023, è stato sancito l'obbligo di inserimento di siffatte clausole nei documenti di gara.

Successivamente, è entrato in vigore l'art. 26 del d.l. 50/2022 (decreto aiuti) per gli appalti di lavori^[12] in corso e in relazione alle lavorazioni eseguite dal 2023 (poi via via posticipato e ad oggi ancora in vigore).

Con l'entrata in vigore del d.lgs. 36/2023, che ha riservato un articolo *ad hoc* per la disciplina della revisione prezzi, è stato previsto nuovamente l'obbligo per le stazioni appaltanti di inserire nei contratti delle clausole a ciò preposte.

Da ultimo, il legislatore è intervenuto sull'istituto con l'art. 9 d.l. n. 73/2025 (c.d. Decreto-Legge Infrastrutture) e con la legge di bilancio per il 2026 (legge n. 199/2025).

Nello specifico, con il d.l. 73/2025^[13] è stato previsto che per i contratti di lavori di cui all'articolo 29, comma 1, lett. a) del d.l. 4/2022 che non avessero avuto accesso al Fondo di compensazione ex articolo 26, d.l. 50/2022 trovavano applicazione per la revisione prezzi, in deroga al d.l. 4/2022 e alle clausole contrattuali, le disposizioni di cui all'articolo 60 del d.lgs. 36/2023 previa disponibilità di copertura con il 50 per cento della voce imprevisti del quadro economico.

La legge 30 dicembre 2025, n. 199, invece, è intervenuta in modo significativo sulla disciplina emergenziale legata all'aumento dei prezzi nei contratti pubblici, introducendo un assetto normativo che, pur mantenendo un approccio transitorio per i contratti progressi, mira a strutturare in modo più organico la gestione dei costi e dei prezziari.

La principale innovazione normativa è rappresentata dall'introduzione, tramite il comma 487, di un prezzario nazionale, da definire tramite decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT) con l'intesa del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) e il parere della Conferenza Unificata.

Tale strumento dovrà essere istituito entro 180 giorni dall'entrata in vigore della legge. Il prezzario nazionale non sostituirà i prezziari regionali esistenti, ma opererà come un riferimento per armonizzare e coordinare i vari sistemi.

Secondo la norma, il prezzario nazionale fungerà da supporto per la definizione dei prezziari regionali e quelli speciali utilizzati dalle stazioni appaltanti, in conformità all'articolo 41, comma 13 c.c.p. Verrà aggiornato annualmente in linea con i criteri dell'Allegato I.14 del c.c.p. e fornirà indicazioni sulle fasce di variazione dei prezzi applicabili localmente, tenendo conto di specificità regionali, delle caratteristiche dell'appalto e delle modalità di esecuzione.

Aspetto cruciale della normativa è il vincolo per Regioni, Province Autonome e stazioni appaltanti che adottano prezziari speciali per fornire una motivazione chiara in caso di scostamenti dalle stime e dai valori di riferimento stabiliti dal prezzario nazionale.

Questo obbligo mira a garantire maggiore coerenza e uniformità su scala nazionale. A rafforzare l'intero sistema, i commi 488 e 489 istituiscono un Osservatorio presso il MIT con il compito di monitorare i prezzi delle opere pubbliche. L'Osservatorio si occuperà non solo della redazione del prezzario nazionale, ma anche di verificare la congruità nell'applicazione delle clausole relative alla revisione prezzi mediante monitoraggi mirati, specialmente sui contratti di valore superiore a 100 milioni di euro previsti dal nuovo regime transitorio.

La normativa ora richiamata troverà applicazione per i contratti per lavori pubblici – inclusi quelli con *general contractor* e gli accordi quadro – stipulati secondo la normativa precedente al c.c.p. per cui le offerte siano state presentate entro il 30 giugno 2023.

In questi casi, gli stati avanzamento lavori (SAL) comprendenti attività effettuate dal 1 gennaio 2026, fino alla fine dei lavori, dovranno basarsi sui prezzari aggiornati annualmente dalle Regioni e Province Autonome, con adeguamenti al rialzo o al ribasso rispetto ai prezzi definiti in sede di gara. Relativamente ai contratti ANAS e Ferrovie dello Stato (FS), il comma 491 modifica l'articolo 26, comma 12, del D.L. n. 50/2022 per estendere specifiche misure straordinarie a tali contratti *“fino all'adozione dei prezzari indicati nel comma 1 e comunque non oltre il 31 dicembre 2026”*.

Per alcune opere escluse da tale estensione, si introduce un sistema di adeguamento dei prezzi con un tetto massimo del 35% a partire dal 1° gennaio 2026.

I commi 492 e 493 affrontano il tema cruciale della gestione delle risorse economiche.

Mantenendo l'applicazione del Fondo per l'avvio di opere indifferibili (FOI), alle stazioni appaltanti è richiesto di coprire i maggiori oneri seguendo un ordine specifico nell'utilizzo delle risorse:

1. Fondi previsti per gli imprevisti all'interno del quadro economico (fino a un massimo del 70%) e altre somme già stanziare per lo stesso intervento.
2. Risparmi ottenuti dai ribassi d'asta, purché non siano già destinati ad altri vincoli.

Il comma 493 introduce un meccanismo di monitoraggio e di intervento correttivo: qualora l'80% o più delle somme disponibili per la revisione prezzi risultasse utilizzato o impegnato, la stazione appaltante è tenuta ad agire in tempo utile per assicurarne il reintegro.

Le modalità previste per questo reintegro sono significative e includono ipotesi quali: la riduzione delle opere programmate nel triennio o presenti nell'elenco annuale dei lavori, così come il ricorso ai risparmi derivanti da eventuali varianti in diminuzione relative al medesimo intervento.

III. Diritto civile e diritto amministrativo: stesso istituto soluzioni differenti

Al fine di avere a disposizione una corretta visione di insieme dell'istituto della revisione dei

prezzi, giova ricordare come il codice civile, sin dalla sua approvazione, preveda la possibilità di una modifica del contratto di appalto in corso d'opera, ma a fronte di specifiche condizioni[14].

L'art. 1664 c.c., infatti, prevede che *“Qualora per effetto di circostanze imprevedibili si siano verificati aumenti o diminuzioni nel costo dei materiali o della mano d'opera, tali da determinare un aumento o una diminuzione superiore al decimo del prezzo complessivo convenuto, l'appaltatore o il committente possono chiedere una revisione del prezzo medesimo. La revisione può essere accordata solo per quella differenza che eccede il decimo. Se nel corso dell'opera si manifestano difficoltà di esecuzione derivanti da cause geologiche, idriche e simili, non previste dalle parti, che rendano notevolmente più onerosa la prestazione dell'appaltatore, questi ha diritto a un equo compenso”*.

È opportuno osservare che nella relazione al codice civile viene espressamente riconosciuto che l'innovazione normativa è stata ispirata dalla prassi degli appalti pubblici.

Tuttavia, si assiste a una marcata differenza tra la disciplina pubblicistica e quella privatistica.

Nel settore regolato dal diritto civile, infatti, il diritto alla revisione del prezzo è subordinato alla condizione che le variazioni siano determinate da circostanze imprevedibili[15]. Se tali variazioni derivano, invece, da fatti previsti o prevedibili dai contraenti, la revisione non trova applicazione, poiché le fluttuazioni rientrano nel prezzo concordato.

Al contrario, nella disciplina pubblicistica, influenzata principalmente dalle conseguenze della svalutazione monetaria e, in particolare, sugli appalti pubblici, si assume una posizione diversa, ignorando qualsiasi valutazione sulla prevedibilità delle circostanze che causano l'aumento dei costi dei fattori produttivi.

Riguardo alla disciplina contenuta nel codice civile, è diffusa[16] l'idea secondo cui il legislatore, di fronte a circostanze sopravvenute, abbia optato per un rimedio di tipo manutentivo invece di uno risolutorio.

Questa scelta, dettata dalla necessità di evitare lo spreco di risorse derivante dalla risoluzione del contratto, soprattutto in considerazione della difficoltà di reimmettere sul mercato le prestazioni oggetto dell'appalto, conferisce alle parti il diritto alla revisione del prezzo.

In caso di controversie, si dovrà tuttavia accertare se le circostanze addotte fossero o meno imprevedibili.

Esiste, però, un differente approccio dottrinale[17] che, basandosi sul testo letterale dell'art. 1664 del Codice Civile (il quale afferma che le parti “possono chiedere” una revisione e che questa “può essere accordata”, evitando formule più perentorie come “spetta” o simili), nonché su ragioni di carattere sistematico, sostiene che, al verificarsi degli eventi previsti dall'articolo stesso, l'appaltatore dovrebbe sospendere i lavori e informare il committente delle nuove circostanze[18].

Tale approccio prescrive che le parti cerchino un'intesa economica adeguata alle mutate condizioni dell'appalto.

In assenza di accordo, l'appaltatore, la cui prestazione sia divenuta più onerosa e intenda evitare tali difficoltà economiche, dovrebbe avvalersi del rimedio risolutorio previsto dall'art. 1467 del Codice Civile.

Siffatta interpretazione, tuttavia, tende a ridimensionare significativamente la portata precettiva dell'art. 1664 c.c., riducendolo a una semplice anticipazione della nozione di eccessiva onerosità sopravvenuta che, in base alla disciplina generale, dovrebbe essere valutata concretamente dal giudice. Di fatto, le parti potrebbero comunque concordare una revisione del prezzo anche senza un'esplicita previsione normativa che le autorizzi a farlo. Questo margine rientra nell'ambito dell'autonomia privata contrattuale.

La disposizione ha un valore autonomo nella misura in cui attribuisce a una delle parti il potere di richiedere unilateralmente una modifica del contratto al verificarsi delle relative condizioni. Essa conferisce altresì al giudice la facoltà di intervenire per modificare il rapporto contrattuale, ma soltanto nei casi tassativamente previsti dalla legge, come stabilito all'art. 2908 c.c.

IV. Il nuovo principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale

Il primo titolo dell'attuale codice dei contratti pubblici enuncia i principi fondamentali che guidano l'intera disciplina; tra questi si annovera il principio della conservazione dell'equilibrio contrattuale^[19].

La relazione illustrativa al d.lgs. 36/2023 evidenzia come la codifica di questo principio rappresenti una svolta significativa^[20] nel diritto degli appalti. L'obiettivo è introdurre una regola generale per gestire eventi sopravvenuti, straordinari e imprevedibili, capaci di mutare profondamente il sinallagma contrattuale^[21].

Se il principio del risultato, della fiducia e dell'accesso al mercato esprimono regole molto generali^[22] e fungono da criteri interpretativi del codice assumendo la qualifica di principi di primo livello, la conservazione dell'equilibrio contrattuale, invece, rientra tra i principi di livello secondario avendo un carattere più operativo^[23].

L'articolo 9 c.c.p. riconosce alla parte danneggiata da sopravvenienze straordinarie e imprevedibili il diritto a ottenere la rinegoziazione delle condizioni contrattuali.

Tale rinegoziazione deve svolgersi secondo il criterio della buona fede e rimanere nei limiti delle risorse previste dal quadro economico dell'affidamento, incluse le economie derivanti dal ribasso d'asta, con l'unico scopo di ristabilire l'equilibrio iniziale definito da bando e aggiudicazione, senza stravolgere la sostanza economica dell'accordo.

Questa disposizione, dunque, non si limita a enunciare un principio, ma traccia una regola

operativa che, in presenza di un effettivo squilibrio contrattuale, attribuisce a una delle parti una posizione soggettiva volta al riequilibrio, specificando criteri e limiti dell'intervento.

L'art. 9 risponde a due esigenze principali: modernizzare e rendere più coerenti i rapporti contrattuali pubblici con i modelli internazionali.

Sul piano dell'ammodernamento, la norma introduce flessibilità, permettendo adeguamenti alla mutata congiuntura di mercato, incentivando la partecipazione e gli investimenti in progetti di maggiore portata.

Sul piano dell'internazionalizzazione, si avvicina alla prassi europea e ai principi internazionali, si pensi alle clausole di *hardship* Unidroit^[24] che favoriscono l'adattabilità dei contratti, rendendo il sistema nazionale più attrattivo per gli operatori esteri.

L'impatto del principio è tangibile già nella fase di programmazione.

La scelta del momento in cui bandire e svolgere l'affidamento condiziona la possibilità di conservare l'equilibrio contrattuale: periodi di crisi economica o di rapida evoluzione dei mercati, le fluttuazioni dei prezzi dei fattori produttivi possono compromettere i presupposti su cui sono state formulate le offerte e stabiliti i prezzi.

Parimenti, la fase di progettazione incide in modo determinante sull'equilibrio, poiché in essa si stimano costi e margini, si fissa la base d'asta e si definiscono criteri di aggiudicazione e valutazione delle offerte. Errori sostanziali in questa fase possono rendere difficile, o addirittura impossibile, che le offerte siano non solo in equilibrio, ma anche resilienti rispetto a future variazioni del mercato.

Per questo motivo, è indispensabile che la stazione appaltante compia valutazioni accurate.

Oltre a stimare i livelli di costo presenti, la stazione appaltante dovrebbe formulare ipotesi plausibili sulla possibile evoluzione di tali costi, specialmente per contratti di lunga durata o in contesti economici tesi. Non è infatti sufficiente valutare le condizioni al momento dell'avvio della procedura; occorre guardare il contratto in prospettiva, fissando condizioni che garantiscano non solo un equilibrio astratto, ma anche un equilibrio concreto e dinamico, capace di sostenere l'offerta nel tempo.

L'assetto della gara e la struttura contrattuale determinano in modo decisivo l'efficacia del principio.

In particolare, la definizione dei criteri di valutazione e delle formule di attribuzione del punteggio economico non dovrebbe spingere a una competizione esasperata che comprimerebbe i margini e, di conseguenza, la sostenibilità delle offerte.

Su questo punto il d.lgs. 36/2023 omette di fornire indicazioni operative sulle formule di valutazione.

La vera novità normativa non è la codificazione di un principio, già presente nella prassi e nella giurisprudenza, quanto l'attribuzione di un vero e proprio diritto alla rinegoziazione per ciascuna parte e il riconoscimento della liceità, nei bandi, di clausole di rinegoziazione per tutti i contratti pubblici.

La qualificazione pubblicistica del rapporto determina che il contraente privato disponga dei rimedi propri dell'interesse legittimo: la tutela passa, dunque, attraverso un procedimento amministrativo attivato su istanza di parte, nel quale l'amministrazione è chiamata a valutare e accertare i presupposti della rinegoziazione.

In caso di inerzia dell'amministrazione, l'appaltatore potrà proporre azione per inadempimento dell'ente, ma non ottenere dal giudice un accertamento che sostituisca l'attività amministrativa di provvedere[25].

In coerenza con questo orientamento, la giurisprudenza ribadisce che, ricevuta una formale istanza, l'amministrazione è obbligata a concludere il procedimento, anche se ritenga la domanda infondata o inammissibile[26].

L'articolo mira quindi a regolare le sopravvenienze che emergono durante l'esecuzione e che alterano l'equilibrio originario o incidono sull'interesse del creditore.

Dal punto di vista del contenzioso preventivo, gli operatori economici dispongono già di strumenti per contestare la progettazione e le clausole contrattuali gravemente difformi o sproporzionate.

La nuova disciplina, peraltro, potrebbe ampliare la categoria delle clausole impugnabili in via immediata se queste risultassero idonee a compromettere l'equilibrio iniziale del contratto, secondo i criteri enunciati dall'art. 9 del d.lgs. 36/2023.

Il comma 1 dell'articolo svolge una funzione definitoria e abilitante: individua le sopravvenienze rilevanti ai fini dell'applicazione della norma e sancisce il diritto alla rinegoziazione per la parte svantaggiata, determinando al contempo l'obbligo di rinegoziare per la controparte.

Secondo la relazione illustrativa, tali eventi devono possedere requisiti ben precisi: devono essere straordinari e imprevedibili; i rischi derivanti non devono essere stati volontariamente assunti dalla parte pregiudicata; devono generare una alterazione rilevante dell'equilibrio originario e non rientrare nella normale alea o nelle ordinarie oscillazioni di mercato.

La norma, pertanto, va interpretata in modo restrittivo e impone una valutazione concreta e circostanziata dello squilibrio.

Con la codificazione del principio, la rinegoziazione viene estesa a tutti i contratti pubblici - forniture, servizi e lavori - anche in assenza di una normativa speciale o di una clausola specifica nel bando, a condizione che si verifichino le circostanze di straordinarietà sopra delineate.

La norma chiarisce che non è necessario che l'assunzione del rischio sia stata strutturalmente esplicita, purché non sia risultata una scelta volontaria della parte che ora invoca la rinegoziazione.

Rimane valido l'insegnamento della giurisprudenza secondo cui non si può completamente azzerare l'alea propria dei contratti commutativi di durata: la revisione è ammessa in via generale solo quando le circostanze imprevedibili superino una certa soglia di incidenza[27].

Pertanto, la rinegoziazione non deve esonerare l'appaltatore dall'assunzione di rischio che caratterizza i contratti di durata, evitando al contempo un trattamento automatico e generalizzato a favore delle pubbliche amministrazioni[28].

Inoltre, permane in capo all'operatore economico dimostrare la concreta incisione delle predette sopravvenienze rispetto alla propria commessa[29].

Quanto al reperimento delle risorse per il riequilibrio, la norma precisa che la rinegoziazione non può alterare il finanziamento complessivo dell'opera: gli interventi si collocano nei limiti dello stanziamento di bilancio originario. Ciò è coerente con la clausola di invarianza finanziaria prevista dalla legge delega, secondo la quale le risorse per eventuali adeguamenti devono essere reperite nel quadro economico dell'intervento. Tuttavia, l'utilizzo delle economie da ribasso d'asta solleva difficoltà pratiche, poiché tali somme spesso non sono definitivamente disponibili fino al collaudo o al certificato di regolare esecuzione.

Si pone, dunque, il problema di cosa accada quando le risorse del quadro economico si rivelino insufficienti a ristabilire l'equità contrattuale.

In assenza di specifiche previsioni normative, la rinegoziazione appare limitata alle somme disponibili; nondimeno non si può escludere che il riequilibrio avvenga anche mediante modifiche contrattuali o progettuali che consentano risparmi nell'esecuzione (cfr. art. 120, comma 7, lett. a c.c.p.).

Il comma 2 chiarisce che la rinegoziazione ha una finalità circoscritta, ossia ristabilire l'equilibrio originario del contratto, tenendo conto di tutti gli atti costitutivi del rapporto.

Tale formulazione mira a limitare la discrezionalità delle parti: l'accordo di rinegoziazione non deve trasformarsi in un mezzo per eludere le regole della procedura pubblica, né per alterare la sostanza economica dell'appalto. La norma, però, non fornisce parametri quantitativi o qualitativi precisi per determinare quando la «sostanza economica» sia effettivamente modificata; la disciplina di dettaglio potrebbe richiedere riferimenti ad altre disposizioni, come l'art. 120, comma 6 c.c.p.

Il comma 3 disciplina i casi in cui la sopravvenienza non incida sull'equilibrio complessivo del contratto, ma renda la prestazione, o la sua utilità per il creditore, inidonea a soddisfare l'interesse del committente.

In tali situazioni si applicano le regole della impossibilità sopravvenuta parziale (art. 1464 c.c.),

con la conseguente riduzione proporzionale del corrispettivo. Con ciò, il codice privilegia il rimedio manutentivo rispetto a quello demolitorio, offrendo una soluzione più adeguata ai rapporti di durata, come dimostrato dalle esperienze giurisprudenziali sugli effetti della pandemia sui contratti di locazione[30].

Il comma 4 favorisce poi una gestione preventiva e negoziale delle sopravvenienze mediante l'inserimento di clausole di rinegoziazione nei documenti di gara, ove la durata o il contesto economico lo rendano opportuno. Questa possibilità amplia l'orizzonte delle clausole di riequilibrio, che prima erano prevalentemente riconnesse al settore concessorio e al *project finance*, ove il riequilibrio del Piano Economico-Finanziario è previsto al verificarsi di determinati eventi, fatti salvi i rischi operativi assunti dal concessionario.

Al contempo, la norma richiede che l'introduzione di tali clausole sia giustificata da una ponderata considerazione del rischio legato alla durata o al contesto economico e che nei documenti di gara sia avvenuto un confronto concorrenziale su di esse.

Le clausole devono restare collegate alla sopravvenienza di circostanze concrete e alla reale alterazione dell'equilibrio sinallagmatico: se fossero predisposte per operare automaticamente, si correrebbe il rischio di trasformarle in semplici meccanismi di indicizzazione, snaturandone la ratio.

Se le clausole di rinegoziazione sono inserite nei documenti di gara e sono state oggetto di confronto concorrenziale, esse possono essere operative indipendentemente dall'entità della variazione che si verifica.

Qui entra in gioco il combinato disposto dell'art. 9 con l'art. 120, comma 1, lett. a), che ammette modifiche a prescindere dal loro valore monetario, purché previste in clausole chiare e inequivocabili dei documenti iniziali.

V. La rinegoziazione nel codice dei contratti pubblici

La evocata disciplina della revisione dei prezzi, per espressa statuizione normativa, rappresenta la manifesta applicazione del principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale di cui all'art. 9 d.lgs. n. 36/2023.

Nel caso in cui il contratto non contenga clausole di rinegoziazione specifiche, la parte che subisce lo squilibrio può, alternativamente, presentare al Responsabile Unico del Progetto (RUP) una richiesta negoziale, al quale è fatto obbligo di formulare una nuova proposta entro il termine massimo di tre mesi; ovvero ricorrere all'autorità giudiziaria per ottenere l'adeguamento del contratto all'equilibrio originario, qualora entro un tempo ragionevole non si sia raggiunto un accordo (art. 120, comma 8, del codice).

La disciplina della revisione dei prezzi deve essere interpretata alla luce dell'estensione di tale principio generale.

Per individuarne con chiarezza la portata, è utile una breve digressione sul profilo civilistico della rinegoziazione, che ne costituisce la manifestazione più ampia.

Il termine “rinegoziazione” può riferirsi all’attività delle parti volta a ridiscutere il contenuto dei patti precedentemente convenuti. Attività, questa, che riflette l’autonomia contrattuale delle parti, atteso che il contratto è definito come “*l’accordo di due o più parti per costituire, regolare o estinguere tra loro un rapporto giuridico patrimoniale*” (art. 1321 c.c.).

In linea di principio, le parti non incontrano vincoli maggiori nel modificare un accordo già esistente rispetto a quelli che incontravano al momento della sua formazione.

In effetti, l’art. 1322, comma 1, c.c. prevede che le parti possano liberamente determinare il contenuto del contratto nei limiti imposti dalla legge non solo in sede di costituzione del negozio, ma anche in sede di modifica dello stesso contratto concluso. Tuttavia, sorgono problemi notevoli quando si richieda che il contenuto del contratto sia ridiscusso o modificato sulla base di mutamenti sopravvenuti della situazione di fatto che incidano sull’assetto degli interessi originariamente perseguiti tramite il contratto.

Tali questioni si pongono solo con riferimento a contratti ad esecuzione protratta, poiché solo in questi ultimi possono configurarsi sopravvenienze tali da squilibrare il sinallagma iniziale.

Il tema della rinegoziazione ha assunto rilievo centrale nelle riforme moderne del diritto delle obbligazioni, come dimostrano l’introduzione della teoria della *Wegfall der Geschäftsgrundlage* nel diritto tedesco (§ 313 BGB) e dell’*imprévision* in Francia (art. 1195 c.c.)[\[31\]](#).

In tempi più recenti, l’emergenza sanitaria e gli interventi legislativi per affrontarla hanno suscitato immediato interesse nell’ambito giuridico per valutare come il sistema debba reagire agli sconvolgimenti che incidono sull’equilibrio economico dei contratti in corso[\[32\]](#).

A tal proposito la Relazione tematica n. 56 dell’8 luglio 2020 dell’Ufficio del Massimario della Corte di Cassazione ha sostenuto la possibilità di fondare l’obbligo di rinegoziazione sui principi di correttezza e buona fede (artt. 1175, 1366, 1374 e 1375 c.c.), da leggersi in combinato disposto con il principio costituzionale di solidarietà ex art. 2 Cost.

Questa impostazione, tuttavia, ha incontrato forti critiche in dottrina[\[33\]](#), specie sul piano pratico, soprattutto rispetto all’effettiva capacità del giudice di riequilibrare un contratto quando le parti stesse non vi sono riuscite.

I dubbi e le perplessità propri della dottrina civilistica trovano ora una possibile risposta nella sfera della contrattualistica pubblica, perché il nuovo codice prevede esplicitamente un obbligo per le parti di rinegoziare il contratto e, in mancanza di accordo, attribuisce al giudice il potere di modificarlo per ristabilire l’equilibrio (art. 9 e art. 120, comma 8).

Va sottolineato che tale potere giudiziale non è subordinato a un inadempimento nella rinegoziazione, bensì si fonda sul mancato raggiungimento dell’intesa.

Tra i possibili meccanismi di revisione – in via di massima riconducibili alle due categorie dei sistemi di compensazione e di quelli di indicizzazione – il legislatore ha optato per il metodo dell'indicizzazione, ispirandosi in parte al modello francese, al fine di rendere più facile, rapido e certo l'attuazione pratica della revisione.

Il decreto correttivo n. 209/2024 ha apportato modifiche significative all'art. 60 del codice con riguardo ai contratti di servizi e forniture, introducendo di fatto una riscrittura della disciplina^[34].

In particolare, tale decreto ha:

(i) specificato che le clausole di revisione dei prezzi si riferiscono alle prestazioni oggetto del contratto;

(ii) sostituito il comma 2, prevedendo percentuali differenziate di attivazione del meccanismo a seconda della tipologia contrattuale (lavori, servizi o forniture) e stabilendo che esse si applicano solo alla parte di costo eccedente la soglia fissata;

(iii) aggiunto il comma 2-bis, riservato all'inserimento facoltativo di meccanismi di adeguamento all'inflazione per i contratti di servizi e forniture;

(iv) eliminato il richiamo agli elaborati ISTAT di cui al comma 3 originale; (v) sostituito il comma 4 con una disposizione che affida al Ministro delle Infrastrutture, sentita l'ISTAT, il compito di individuare gli indici di costo specifici delle lavorazioni;

(vi) introdotto i commi 4-bis, 4-ter e 4-quater concernenti la pubblicazione degli indici di prezzo per servizi e forniture; (vii) previsto la possibilità, per tali contratti, di fare riferimento in alternativa agli indici settoriali esistenti, oppure a quelli di cui all'art. 60, comma 3, lett. b, del Codice (ossia gli indici dei prezzi al consumo e alla produzione), e stabilito le modalità di applicazione delle clausole di revisione tramite l'introduzione del nuovo allegato II.2-bis con i criteri di calcolo e parametrizzazione.

L'istituto della revisione dei prezzi, insieme a quelli della rinegoziazione e della modifica contrattuale, rappresenta uno strumento essenziale per fronteggiare le variazioni involontarie intervenute nel programma negoziale originario.

In ambito pubblicistico, l'estensione dell'istituto revisionale ai contratti di lavori pubblici è storicamente giustificata dalla natura "di settore" del rapporto con la P.A., che ha introdotto regole proprie per controllare la spesa e tutelare l'economicità.

Ad esempio, con la legge n. 359/1992 vennero superati i criteri troppo restrittivi precedenti (che richiedevano la "non imputabilità" dell'evento sopravvenuto) e furono adottati parametri oggettivi per limitare l'ambito di applicazione della revisione.

Con la legge n. 537/1993 si regolarono le ipotesi di ribasso e, con la cosiddetta "legge Merloni" del 1994, si escludeva in generale la revisione al rialzo dei prezzi negli appalti

pubblici.

Il codice del 2006 abolì tale distinzione e introdusse, in via generale, il principio del “prezzo chiuso”, derogabile solo per incrementi eccezionali dei prezzi di produzione dei materiali di costruzione, oltre una certa soglia (10%) e nel rispetto di specifiche modalità di compensazione dell'aumento.

Il successivo codice del 2016, all'art. 115, impose l'obbligo di inserire nei contratti periodici o continuativi di servizi e forniture una clausola di revisione periodica del prezzo, che tenesse conto di costi standardizzati; tuttavia, all'art. 106, comma 1, lett. a) ribadì in via generale la disciplina sulla variazione dei prezzi per i lavori, riservando alla stazione appaltante la facoltà di inserire clausole revisionali, purché le modifiche contrattuali non stravolgersero le condizioni di gara.

Proprio con riguardo alle variazioni di prezzo, la giurisprudenza^[35] ha chiarito che, in assenza di clausola di revisione, trova applicazione la disciplina “a costo chiuso” dei lavori, mentre per servizi e forniture continuano a valere i rimedi negoziali (recesso o risoluzione per impossibilità sopravvenuta) richiamati dall'art. 1, comma 511, della legge n. 208/2015, che prevede una forma di rinegoziazione bilaterale per tornare ad equità o revisionare il prezzo.

In tempi recenti, l'emergenza pandemica da Covid-19^[36] e il conflitto ucraino hanno dato impulso a normative speciali derogatorie: tra queste ricordiamo l'art. 1 *septies*, d.l. n. 73/2021, che ha previsto meccanismi di compensazione e revisione dei prezzi dei materiali da costruzione in caso di fluttuazioni significative nel 2021, nonché l'art. 29, comma 1, lett. a), del d.l. 4/2022 (“Sostegni-ter”), che ha imposto l'inserimento obbligatorio di clausole di revisione dei prezzi nei documenti di gara fino al 31 dicembre 2023, sostituendo integralmente la disciplina previgente dell'art. 106 del d.lgs. n. 50/2016.

In tal modo il legislatore ha più volte riaffermato di riconoscere l'ineliminabile carattere variabile dei costi di esecuzione nei contratti pubblici, specialmente in presenza di eventi eccezionali destinati a incidere direttamente sul valore del contratto.

Sul piano giurisprudenziale, il Consiglio di Stato ha recentemente esaminato le implicazioni dell'istituto nel passaggio tra vecchio e nuovo Codice.

La Terza Sezione, con la sentenza n. 6847 del 2023, ha sottolineato che nei rapporti con le Pubbliche Amministrazioni opera in via generale la clausola di specialità, sicché i parametri ordinari del codice civile (ad es., gli artt. 1467, 1664, 1677 c.c.) non si applicano automaticamente agli appalti, i quali sono invece regolati da norme speciali che mirano a vincolare l'Amministrazione a presupposti precisi per la modifica contrattuale, al fine di tutelare l'economicità dell'azione pubblica e garantire la regolarità della spesa, nonché di preservare la concorrenza secondo le norme comunitarie.

Inoltre, il Collegio ha osservato che, nonostante l'istituto della revisione dei prezzi sia storicamente una clausola “esorbitante” rispetto al normale regime contrattuale tra privati, esso ha subito un progressivo ridimensionamento nel suo ambito applicativo a causa dei timori

circa l'impatto negativo sui costi di gestione della P.A.

Il Consiglio di Stato ha concluso che la logica del d.lgs. n. 50/2016 era quella di evitare che la clausola revisionale alterasse in modo sostanziale il contratto, altrimenti bisognava ricorrere a una nuova procedura di affidamento; pertanto, la regola generale era il divieto di clausola revisionale, salvo rare eccezioni tassative.

Tale orientamento è in linea con il diritto UE, che limita i meccanismi di revisione dei prezzi negli appalti per evitare abusi della procedura di gara (cfr. direttiva 2014/24/UE, art. 72).

Infine, in epoca ancor più recente, il legislatore ha affrontato il tema con il decreto correttivo n. 209/2024 e ha coinvolto gli operatori del settore in un tavolo tecnico presso il Ministero delle Infrastrutture. Tale tavolo – articolato in componenti distinte per lavori e per servizi/forniture – ha concentrato il proprio dibattito sulla individuazione di nuovi indici sintetici e sulla determinazione del *dies a quo* per il calcolo della variazione del corrispettivo.

L'esito di tali lavori è stato quello di confermare il modello generale delineato dal Codice, introducendo però modalità di calcolo più semplici e implementabili grazie alle risorse statistiche dell'ISTAT.

Conseguentemente, il correttivo ha introdotto importanti modifiche agli artt. 60 e 119 del Codice e ha previsto l'Allegato II.2-bis che disciplina i criteri di attuazione delle clausole di revisioni prezzi^[37].

Significativo, al riguardo, è il fatto che sia stato completamente sostituito il precedente comma 2 dell'art. 60, dando così una nuova fisionomia all'istituto revisionale.

Sul piano applicativo, la sentenza n. 3787 del 2025 della Quarta Sezione del Consiglio di Stato ha fornito un contributo interpretativo importante in materia di revisione dei prezzi negli appalti pubblici, delineando i limiti entro cui può operare l'adeguamento del corrispettivo contrattuale. In particolare, tale decisione chiarisce che la revisione prezzi non può trasformarsi in uno strumento di modifica automatica e indiscriminata del prezzo dell'appalto, anche qualora sussistano clausole contrattuali che facciano espresso riferimento a parametri oggettivi come l'indice FOI. La sentenza riafferma con forza la centralità del principio dell'equilibrio sinallagmatico e il divieto di alterazioni economiche prive di giustificazione sostanziale.

Il Consiglio di Stato, confermando il pronunciamento del TAR Sardegna (n. 384/2024), ha adottato un approccio rigorosamente sostanzialistico, sottolineando che l'istituto della revisione prezzi non può mutare la natura originaria del sinallagma contrattuale.

In tale prospettiva, la Corte ha affermato un principio chiave secondo cui *“la finalità dell'istituto revisionale è quella di eliminare l'alea economica (o di ridurre l'impatto) correlata al possibile aumento dei prezzi, ma non può, in concreto, trasformarsi in un meccanismo di modifica del prezzo originariamente stabilito”*.

Dal punto di vista sistemico, la sentenza valorizza il principio – richiamato tra l'altro

dall'Adunanza Plenaria n. 14/2021 – secondo cui la revisione dei prezzi ha natura integrativa e non modificativa del prezzo contrattuale. Ciò significa che l'Amministrazione è tenuta ad adeguare il corrispettivo solo in misura documentata dai reali aumenti di costo, onde evitare che l'appaltatore ottenga un indebito arricchimento a danno dell'interesse pubblico e in contrasto con i principi di economicità della contabilità statale.

In conclusione, il Consiglio di Stato – con la pronuncia n. 3787/2025 – ha delineato con chiarezza i confini operativi dell'istituto revisionale: essa ribadisce che la revisione prezzi non è un diritto automatico dell'appaltatore, ma richiede la prova rigorosa degli incrementi di costo effettivamente subiti; deve essere attivata nei limiti in cui vi sia una documentata alterazione dei costi, altrimenti l'incremento deve rimanere a carico dell'appaltatore nell'ambito del normale alea; e deve in ogni caso rispettare l'equilibrio sinallagmatico originario, pena la nullità della modifica contrattuale ai sensi dell'art. 106 del d.lgs. n. 36/2023. Questa interpretazione evita che indici generali come il FOI vengano usati come meri moltiplicatori indiscriminati dei corrispettivi, salvaguardando gli equilibri finanziari della spesa pubblica e la razionalità dell'azione amministrativa.

VI. Allegato II.2bis

Sebbene il legislatore abbia compiuto uno decisivo sforzo per aprire anche il settore pubblicistico al tema della revisione del prezzo, la formulazione adottata non è scevra da criticità interpretative e dalla necessità di ulteriori correttivi.

La recente normativa ha reso più esplicito il livello al quale scatta la clausola di revisione dei prezzi, confermando il quadro logico-giuridico delineato nel 2023.

Come si è avuto modo di anticipare, un'importante innovazione sul tema della revisione dei prezzi riguarda l'introduzione dell'Allegato II.2-bis al codice degli appalti, elaborato dal tavolo tecnico istituito presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

L'esame congiunto di ISTAT e delle parti interessate ha messo in luce alcune criticità operative.

In particolare, nel settore dei lavori pubblici, si è osservato che il metodo ISTAT per generare indici sintetici relativi a diverse categorie di opere (come stabilimenti industriali, gallerie stradali, ecc.) comporta tempi di calcolo molto lunghi. Analogamente, nei settori dei servizi e delle forniture, già provvisti di indici utili al calcolo dei maggiori costi, le stazioni appaltanti hanno segnalato difficoltà nel selezionare l'indice di aggiornamento più adeguato e coerente per ciascun appalto specifico.

Al fine di garantire indici sempre più puntuali e rappresentativi delle dinamiche reali di mercato per ogni affidamento, il tavolo tecnico del Ministero ha identificato nuovi indici sintetici.

Sono state individuate venti Tipologie Omogenee di Lavorazioni (TOL), ciascuna articolata in

sei principali voci di costo.

Per ogni voce, sono stati definiti dei componenti che confluiscono in un unico indice sintetico.

Gli indici dei costi di produzione e di costruzione relativi ai contratti di lavori sono determinati dal Ministero con consultazione ISTAT.

Per forniture e servizi, circa 500 codici CPV sono stati associati a diversi indici ISTAT, quali gli indici dei prezzi al consumo e delle retribuzioni orarie.

Le nuove clausole di revisione prezzi introdotte dall'art. 60, comma 2, lett. a) del d.lgs. 36/2023 – nella versione aggiornata dal cosiddetto decreto correttivo (d.lgs. 209/2024) – sono già operative e devono essere inserite nei documenti di gara iniziali.

Tali clausole prevedono che la revisione si attivi quando l'importo complessivo del contratto supera, in aumento o diminuzione, una soglia del 3%; l'aggiornamento sarà quindi pari al 90% della parte di costo eccedente tale soglia, limitatamente alle prestazioni non ancora eseguite. Non è più ammesso applicare le percentuali (o le metodologie) previste dalla formulazione previgente dell'articolo, né introdurre personalizzazioni difformi in sede di gara.

Tale principio è stato ribadito dal Ministero delle Infrastrutture, il quale ha chiarito che l'art. 60 del Codice – nella formulazione aggiornata dal correttivo del 2025 – si applica alle procedure di lavori avviate dal 31 dicembre 2024 in poi, in attesa che vengano adottati dal Ministero i singoli indici di costo dei materiali e della manodopera.

Con il parere n. 3312 del 3 aprile 2025, il Servizio Giuridico del Ministero ha confermato l'interpretazione della stazione appaltante.

Si è precisato, inoltre, che la precedente versione dell'art. 60 conserva efficacia "postuma" solo per il comma 3, lett. a) e per il comma 4, come stabilito dall'art. 16 dell'Allegato II.2-bis del Codice attuale.

Il nuovo Allegato II.2-bis, introdotto dal decreto correttivo 2025 e rubricato "*Modalità applicative delle clausole di revisione dei prezzi*", fornisce indicazioni operative dettagliate alle amministrazioni e agli operatori economici per l'attuazione delle clausole di cui all'art. 60 del D.Lgs. 36/2023.

In particolare, l'allegato disciplina le modalità di applicazione delle clausole di revisione prezzi in relazione alla tipologia e al settore dell'appalto, agli indici disponibili e alle modalità di corresponsione degli aggiornamenti, prevedendo anche indicazioni sul possibile coinvolgimento del subappalto.

La revisione prezzi si applica sia ai lavori di nuova costruzione sia agli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria (per gli appalti di lavori), nonché ai contratti di servizi e forniture di durata, nel caso in cui l'esecuzione della prestazione non sia immediata.

Giova evidenziare che, nei contratti di servizi e forniture, l'introduzione delle clausole "straordinarie" di revisione prezzi previste dal codice non impedisce di inserire clausole di aggiornamento ordinarie del corrispettivo (es. indice inflattivo) concordate tra le parti. Infine, l'allegato prevede che qualora l'applicazione delle clausole di revisione non riesca a ripristinare l'equilibrio contrattuale, la stazione appaltante o l'operatore economico potranno richiedere la risoluzione del contratto senza incorrere in penali.

L'articolo 3 dell'Allegato II.2-bis disciplina le modalità di attivazione automatica delle clausole di revisione prezzi da parte della stazione appaltante.

Con opportuno monitoraggio degli indici, l'amministrazione deve attivare la revisione, anche senza esplicita richiesta del contraente, nel momento in cui la variazione dell'indice sintetico (per i lavori) o la variazione dell'indice o del paniere di indici ponderati (per servizi e forniture) supera in aumento o diminuzione la soglia del 5% o del 3% (rispettivamente) rispetto al valore iniziale del contratto, comprensivo dei costi per la sicurezza, come indicato nel provvedimento di aggiudicazione. In tal caso, l'aggiornamento corrisponde all'80% o al 90% (a seconda della tipologia) dell'importo che eccede il predetto parametro e riguarda solo le prestazioni ancora da eseguire.

La previsione dell'art. 3 dell'Allegato II.2-bis – che impone all'amministrazione di attivare automaticamente la revisione al superamento della soglia quantitativa – non esclude quindi la necessità dell'ulteriore condizione soggettiva di "particolarità" oggettiva. In sostanza, l'amministrazione è vincolata a scattare con la revisione solo quando viene meno il presupposto quantitativo, fermo restando che le clausole in parola richiedono pur sempre le condizioni soggettive specifiche indicate dalla norma.

L'articolo 4 dell'Allegato II.2-bis stabilisce le regole per il calcolo dell'indice sintetico utilizzato ai fini della revisione prezzi nei contratti di lavori. Tale indice deve essere determinato dal progettista nella fase di elaborazione del progetto posto a base di gara. Esso è definito come media ponderata di indici scelti tra quelli individuati da un apposito provvedimento ministeriale (sentito ISTAT), sulla base delle tipologie omogenee di lavorazioni riportate nella Tabella A allegata al Codice, tenendo conto delle lavorazioni specifiche previste nel progetto. Si chiarisce inoltre che il valore di riferimento (base) per il calcolo dell'indice sintetico corrisponde all'indice relativo al mese di aggiudicazione dell'offerta migliore.

L'articolo 5 dell'Allegato II.2-bis disciplina le procedure di verifica delle variazioni del costo contrattuale e le modalità di pagamento degli aggiornamenti. In particolare, occorre monitorare le oscillazioni dei costi con le frequenze indicate nei documenti di gara (comunque non più ravvicinate rispetto a quelle di aggiornamento previste dall'indice utilizzato).

Il direttore dei lavori è tenuto a verificare e comunicare al RUP e all'appaltatore se la variazione dell'indice sintetico, in aumento o in diminuzione, supera la soglia del 5% rispetto all'importo originario del contratto.

Le eventuali quote dovute per revisione prezzi (aumento o diminuzione) devono essere liquidate in corrispondenza delle scadenze degli stati di avanzamento dei lavori.

Gli stati di avanzamento contabili devono essere integrati da un vero e proprio stato di avanzamento revisionale, redatto dal direttore dei lavori. L'importo revisionale si calcola applicando la metodologia prevista dalla Tabella B dell'Allegato al codice, salvo che i documenti di gara non indichino espressamente l'adozione del metodo più elaborato di Tabella C. Quest'ultimo metodo fornisce una rappresentazione più dettagliata delle variazioni di prezzo, rendendolo particolarmente indicato per appalti di lunga durata; tuttavia, la sua complessità richiede maggiori risorse organizzative, tipiche delle stazioni appaltanti più strutturate.

La metodologia della Tabella B è, invece, più semplice e rapida da applicare ed è quindi consigliabile per lavori di minore entità o durata più breve. Nella scelta del metodo di calcolo – valutazione di natura tecnico-discrezionale – la stazione appaltante dovrà considerare la complessità dell'opera e la durata dei lavori.

L'importo revisionale deve poi essere liquidato contestualmente al pagamento di ogni stato di avanzamento, secondo la cadenza contrattuale prevista. In alternativa, è possibile semplificare la procedura prevedendo un unico stato di avanzamento integrato, nel quale siano evidenziati distintamente l'importo contrattuale e quello revisionale.

VII. Profili giurisdizionali

L'assetto normativo e interpretativo influisce sulla qualificazione giuridica della pretesa di revisione e sulle competenze giurisdizionali[\[38\]](#).

La questione del riparto di giurisdizione nell'ambito della revisione e dell'adeguamento dei prezzi dei contratti pubblici costituisce storicamente un terreno complesso e insidioso[\[39\]](#). Ciò dipende non solo dalla lunga stratificazione normativa derivante dai diversi obiettivi perseguiti dall'istituto nel tempo – tra garantire la continuità del rapporto contrattuale e conseguire rilevanti risparmi di spesa pubblica – ma anche dalla articolata dialettica fra le competenze del giudice ordinario e quelle del giudice amministrativo (quest'ultimo investito, a seconda dei casi, di funzioni di legittimità o di giurisdizione esclusiva). Originariamente concepita come strumento volto a salvaguardare l'equilibrio sinallagmatico del contratto, la revisione prezzi ha infatti conosciuto applicazioni diversificate: talvolta privilegiando la prosecuzione e il buon esito dell'appalto, talvolta ponendo invece l'accento sul contenimento della spesa pubblica.

Tali profili sostanziali hanno avuto inevitabilmente riflessi sul piano processuale.

L'art. 133, comma 1, lett. e), n. 2) del codice del processo amministrativo attribuisce in via esclusiva al giudice amministrativo la cognizione delle controversie concernenti la clausola di revisione del prezzo e il relativo provvedimento applicativo nei contratti ad esecuzione continuata o periodica.

Questo disposto include le controversie relative alla revisione dei prezzi negli appalti di servizi e forniture e quelle relative all'adeguamento dei prezzi negli appalti di lavori (ai sensi dell'art.

133, commi 3 e 4, del d.lgs. 163/2006) sia che si discuta sulla spettanza del riconoscimento sia sull'importo liquidato dall'amministrazione[40].

Un'eccezione è rappresentata dai casi in cui il giudice è chiamato a dare mera esecuzione a clausole contrattuali che stabiliscono convenzionalmente *an* e *quantum* della revisione[41].

Ci si potrebbe però chiedere se la disciplina oggi vigente, con i suoi criteri predeterminati, non converta il diritto alla revisione in un diritto soggettivo del privato slegato dall'esercizio del potere amministrativo.

In tal caso, si potrebbe sostenere che al soggetto privato spetti un diritto incontestabile di revisione (qualora si verificano le condizioni), ricadente, pertanto, nella giurisdizione ordinaria.

Questa tesi, tuttavia, cozza con la *ratio* storica della revisione prezzi, che in origine tutelava indirettamente l'operatore economico, ma soprattutto perseguiva l'interesse pubblico alla realizzazione dell'opera.

L'attuale impianto normativo, ispirato al principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale, suggerisce un legame almeno mediato con l'esercizio del potere pubblicistico.

In altri termini, solo quando la clausola revisionale produce effetti quasi privatistici (ossia il contratto risulta già riequilibrato nell'*an* e nel *quantum* e sorge un mero inadempimento contrattuale) si potrebbe configurare un diritto soggettivo[42] del privato e dunque ipotizzare la cognizione da parte del giudice ordinario.

Nella maggior parte dei casi, invece, permane un nucleo pubblicistico nella fase esecutiva del contratto che giustifica l'attrazione delle controversie in materia di revisione prezzi davanti al giudice amministrativo.

D'altra parte, affidare alla giurisdizione ordinaria tutte le controversie legate alla revisione, soprattutto quelle concernenti l'inserimento o la quantificazione della clausola, comporterebbe valutazioni di opportunità sulla prosecuzione del contratto – valutazioni che, in ambito pubblico, si collocano nella sfera del diritto amministrativo.

In dottrina[43] si è osservato che il giudice civile, inserendosi in tale contesto, finirebbe con l'amministrare un contratto gravato da rigidi vincoli finanziari e da normative speciali in materia di appalti. Invece, la giurisdizione amministrativa è solitamente chiamata a ponderare interessi pubblicistici analoghi (ad es. nel caso di annullamento di gara e del ruolo del subentro)[44].

Da un punto di vista di omogeneità della disciplina, sarebbe opportuno estendere la giurisdizione esclusiva dell'art. 133 c.p.a. non solo alle questioni relative strettamente alla revisione prezzi, ma a tutte le controversie connesse al principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale, data la loro evidente connessione – anche mediata – con l'esercizio del potere di esecuzione degli appalti in pubblica utilità. Tuttavia, questa ridefinizione del riparto di giurisdizione non è stata attuata con il codice del 2023.

Nel settore dei contratti pubblici – notoriamente regolato secondo un modello bifasico – la delimitazione della competenza giurisdizionale continua a generare attriti tra giudice amministrativo e giudice ordinario. Questi attriti sono alimentati da un orientamento giurisprudenziale talvolta oscillante, dovuto anche al mancato completo raccordo tra fonti normative diverse ma interconnesse.

In questo contesto si inserisce la pronuncia del Consiglio di Stato, V Sezione, n. 489 del 22 gennaio 2025.

Il Collegio, investito di un ricorso sorto sotto il regime del d.lgs. 163/2006, ha riformato la decisione del TAR Lazio, sezione II ter (25 marzo 2024, n. 5886), affermando la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ai sensi dell'art. 133, comma 2, lett. e), n. 2, c.p.a.

La sentenza, tuttavia, ha lasciato aperta la questione della delimitazione del riparto di giurisdizione nei contratti pubblici alla luce delle modifiche intervenute nel quadro normativo.

Il legislatore, infatti, con l'ormai noto correttivo, ha riscritto la disciplina sostanziale dell'equilibrio contrattuale, inserendo nei nuovi articoli 60 e 120 una regolamentazione organica della revisione dei prezzi.

Sul fronte processuale, tuttavia, la formulazione dell'art. 133 c.p.a., comma 2, lett. e), n. 2 è rimasta invariata.

Tale disallineamento normativo – dovuto alla mancata armonizzazione tra la nuova disciplina sostanziale e la ripartizione delle competenze giurisdizionali – ha inevitabilmente riaperto il dibattito sul riparto di giurisdizione in materia di revisione prezzi.

Nella vicenda esaminata dal Consiglio di Stato, l'impresa aggiudicataria aveva presentato istanza di revisione prezzi basata sugli indici ISTAT più recenti, istanza che era stata respinta dalla stazione appaltante. L'appaltatore, reagendo al rifiuto, aveva proposto ricorso giurisdizionale. Il TAR Lazio, però, dichiarò il ricorso inammissibile per difetto di giurisdizione, ordinando la prosecuzione del giudizio dinanzi al giudice ordinario.

Secondo il primo giudice, la controversia doveva essere risolta applicando il criterio del cd. "doppio binario". Si osservava che la clausola contrattuale relativa alla revisione dei prezzi era stata disciplinata in modo puntuale sia sul piano generale sia su quello specifico della determinazione dell'adeguamento.

Il Consiglio di Stato ha riconosciuto che il TAR ha adottato una lettura restrittiva della riserva di giurisdizione amministrativa in materia di revisione prezzi.

Il Collegio ha infatti osservato che l'orientamento interpretativo più recente delle Sezioni Unite della Cassazione (Cass. S.U. nn. 21990/2020, 35952/2021 e 3935/2022) attribuisce alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo tradizionalmente un ambito molto più ampio. Secondo tali precedenti, la giurisdizione esclusiva opera ogni qual volta la controversia riguardi una fattispecie delineata dall'art. 115 del d.lgs. 163/2006 (richiamato dall'art. 133 c.p.a.), a

prescindere dal fatto che la clausola contrattuale implichi poteri discrezionali della P.A. o sostanzialmente fissi un obbligo.

Su tale base argomentativa, il giudice di appello ha quindi riformulato il criterio interpretativo: è preferibile prescindere dalla distinzione tra diritto soggettivo e interesse legittimo, che appare estrinseca alla ratio della riserva giurisdizionale.

In altri termini, non è la natura soggettiva del profilo controverso a determinare la competenza, bensì la ricorrenza del dato oggettivo normativamente individuato.

La sentenza sottolinea dunque che l'unico criterio di individuazione della giurisdizione esclusiva è dato dalla definizione legislativa della materia. In coerenza con l'art. 103, comma 1, Cost., che prevede la tutela da parte del giudice amministrativo "anche dei diritti soggettivi" solo nelle materie espressamente indicate dalla legge, il Collegio osserva che l'art. 133 c.p.a., lett. e), n. 2 rinvia appunto all'art. 115 del d.lgs. 163/2006. Sul punto, il Consiglio di Stato richiama l'ordinanza n. 2160/2019 delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, la quale aveva chiarito che l'ambito di giurisdizione esclusiva in tema di revisione prezzi si è ormai esteso in senso generale, affermando la competenza del giudice amministrativo anche nelle controversie attinenti alla quantificazione del prezzo.

In questa prospettiva, il Collegio ha altresì sottolineato che alla revisione prezzi (ex art. 115 d.lgs. 163/2006) è connaturato un intreccio di diritti soggettivi e interessi legittimi.

Tale caratteristica rende ininfluente la qualifica soggettiva della posizione dell'appaltatore e l'eventuale verifica dell'esercizio di poteri autoritativi da parte dell'amministrazione. Ne consegue che tutte le controversie aventi ad oggetto la revisione del prezzo di un appalto pubblico devono ricondursi alla competenza esclusiva del giudice amministrativo.

In un contesto così delineato, tuttavia, vige un'eccezione di non poco momento che merita massima attenzione, soprattutto a fronte di un recentissimo pronunciamento da parte delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione che, con ordinanza n. 3177 del 12 febbraio 2026, si sono espresse sulla giurisdizione in merito al d.l. aiuti e, in particolar modo, sulla disciplina di cui all'art. 26 del citato d.l. 50/2022.

Le Sezioni Unite hanno affermato che il discrimine tra le due giurisdizioni in materia di revisione prezzi risiede, in genere, nell'esistenza o meno di una clausola contrattuale che riconosca alla parte pubblica un potere discrezionale di apprezzamento della richiesta, nel senso che, in detta ipotesi, nella fase precedente a un eventuale riconoscimento, la controversia appartiene al giudice amministrativo; contrariamente, se la clausola contempla un potere vincolato, deve riconoscersi la corrispondenza di tale obbligo a un diritto soggettivo dell'appaltatore, il quale fa valere una mera pretesa di adempimento contrattuale, come tale ricadente nell'ambito della giurisdizione ordinaria^[45].

Ad avviso delle Sezioni Unite, l'art. 26 del d.l. Aiuti non attribuisce alla P.A. alcun esercizio di potere pubblicistico implicante una valutazione comparativa di interessi privati e pubblici, bensì rinvia espressamente all'applicazione dei prezzari regionali aggiornati annualmente.

Si tratta, quindi, di un meccanismo di adeguamento automatico ancorato a precisi parametri oggettivi e vincolanti predeterminati dal legislatore, ossia i prezzari regionali aggiornati, di cui al comma 2 dello stesso articolo, quale misura straordinaria e obbligatoria, dettata dall'emergenza economica e dall'aumento dei costi dei materiali e dell'energia.

La puntualità di tale disposizione circoscrive rigorosamente l'ambito di applicazione dell'adeguamento dei prezzi, escludendo qualsiasi margine di discrezionalità dell'Amministrazione in ordine sia al riconoscimento del relativo diritto sia alla determinazione del relativo importo.

È significativa la stessa terminologia usata dal legislatore "il SAL è adottato" a indicare che, in presenza di determinate condizioni, l'adeguamento prezzi è vincolante.

Il calcolo è, inoltre, determinato, sulla base di un prezzario regionale.

L'applicazione dei prezzi aggiornati discendenti dai prezzari regionali si risolve in un'operazione meramente contabile che rifluisce non in un provvedimento autoritativo di adeguamento prezzi, ma in un SAL.

Infatti, il criterio di calcolo del *quantum* consegue non a un atto amministrativo discrezionale, ma al prezzario regionale, che costituisce una ricognizione di tutti i prezzi dei materiali da costruzione in una regione[46].

VII. Quesiti dalla giurisprudenza sul meccanismo revisionale

VII.I. Aumenti retributivi e revisione del prezzo

Il Consiglio di Stato è stato recentemente interpellato sulla possibilità di compensare con la revisione dei prezzi gli aumenti retributivi del personale già previsti al momento dell'offerta (Cons. Stato, Sez. VI, 31 marzo 2025, n. 3319). In concreto, era stato chiesto se il meccanismo ex art. 60 del d.lgs. 36/2023 potesse coprire gli aumenti salariali già noti quando la gara è stata bandita e l'offerta formulata.

Il Consiglio di Stato ha risposto negativamente, delineando i fatti esposti dalle parti.

In sintesi: l'Amministrazione aveva determinato l'importo a base d'asta in base agli indici salariali delle tabelle del ministero riferite a ottobre 2024; l'appaltatore, nella propria offerta, aveva calcolato il costo della manodopera escludendo i futuri aumenti di contratto (previsti in scadenze successive) perché riteneva che sarebbero stati compensati dalla clausola di revisione contenuta nel Capitolato di gara; il contratto collettivo nazionale di categoria (per le cooperative sociali) era stato rinnovato in bozza a gennaio 2024 e definitivamente a giugno 2024, con la conseguente pubblicazione nelle tabelle ministeriali del 14 giugno 2024, ossia prima dell'avvio della procedura di gara.

Da questo stato di fatto emergeva che l'offerente aveva calcolato il ribasso complessivo considerando l'aumento salariale vigente a ottobre 2024 ma non tenendo conto degli ulteriori incrementi già previsti dal CCNL in vigore (che incidono sul costo del lavoro e sulla retribuzione minima garantita).

L'appaltatore sosteneva che le maggiorazioni retributive comprese fra ottobre 2024 e ottobre 2025 sarebbero state compensate dall'art. 15 del Capitolato (clausola di revisione). Tuttavia, la giurisprudenza consolidata richiama l'obbligo per i partecipanti di indicare separatamente in offerta i costi della manodopera e gli oneri di sicurezza, con la sanzione dell'esclusione per chi omette tale onere (cfr. artt. 41, comma 13, e 108, comma 9, d.lgs. 36/2023). Il combinato disposto di queste norme riflette la volontà del legislatore di responsabilizzare gli operatori economici, affinché valutino preventivamente i costi salariali nel definire il ribasso complessivo.

Appare dunque chiaro che consentire di coprire attraverso la revisione prezzi gli aumenti retributivi già noti in fase di gara snatura la ratio stessa dell'istituto.

Il Consiglio di Stato, nel confermare l'orientamento della giurisprudenza precedente, ha dunque concluso che non può farsi ricorso al meccanismo di revisione prezzi per eventi prevedibili e già conosciuti alla data di presentazione dell'offerta.

Si osserva altresì che il d.lgs. 36/2023 ha mutato il precedente approccio: l'art. 60 non collega più l'adeguamento dei corrispettivi alla necessità di clausole contrattuali dettagliate né alla imprevedibilità dell'evento, ma apre la revisione a particolari condizioni di natura oggettiva che determinino una variazione di costo nei limiti e con le modalità stabilite dalla norma. Di conseguenza, in base alla lettera dell'art. 60 non è più indispensabile che le condizioni soggettive siano eccezionali o imprevedibili (sebbene, come visto, i giudici continuino a sollevare riserve in tal senso). È stato inoltre puntualizzato che è del tutto ininfluenza che, per il calcolo iniziale, la stazione appaltante abbia fatto riferimento a parametri di un CCNL precedente: la congruità dell'offerta va verificata anche in fase esecutiva e gli elementi impiegati nella determinazione del bando servono solo a una stima di massima del costo del lavoro. In base a queste considerazioni, il Consiglio di Stato ha confermato la decisione di primo grado negando il riconoscimento di qualsiasi somma addizionale per gli aumenti retributivi preannunciati.

Sempre il Consiglio di Stato^[47] ha, altresì, avuto modo di specificare che il d.lgs. n. 36/2023 segue la via tracciata dal d.lgs. n. 50/2016 nell'assicurare una tutela rafforzata degli interessi dei lavoratori, richiedendo ai partecipanti alla gara di indicare, in via separata, nella propria offerta economica, i costi della manodopera e i costi per gli oneri di sicurezza, e sanzionando con l'esclusione la violazione di detto obbligo (come evincibile dagli artt. 41, 13° comma, e 108, 9° comma, d.lgs. n. 36/2023). Dalla lettura combinata delle disposizioni citate, emerge, infatti, la volontà di responsabilizzare gli operatori economici, allo scopo di assicurare che questi ultimi, prima di formulare il proprio "ribasso complessivo", svolgano una seria valutazione preventiva dei predetti costi.

Infatti, l'aumento del costo del personale impiegato, derivante dal periodico rinnovo dei contratti collettivi di lavoro applicabili al settore, *"non dovrebbe essere considerato un evento*

imprevedibile ma una normale evenienza di cui l'imprenditore dovrebbe sempre tenere conto nel calcolo della convenienza economica dell'offerta presentata in gara"; mentre è "irrilevante la circostanza che per il calcolo progettuale del costo del lavoro la stazione appaltante abbia fatto riferimento ai parametri [di altro precedente] CCNL [...], poiché [...] la verifica di congruità si proietta anche sulla fase di esecuzione del contratto (mentre i dati utilizzati per la predisposizione del bando di gara e per il calcolo dell'importo a base di gara hanno il solo scopo di effettuare una stima minima del costo del lavoro del contratto da affidare)" (Cons. Stato, V, n. 453 del 2024; Cons. Stato, V, n. 6652 del 2023).

Da ciò si desume la piena continuità del codice del 2023 rispetto a quello del 2016 nella tutela degli interessi dei lavoratori, che nel nuovo codice assume una valenza rafforzata come desumibile dall'art. 11, 3° comma, che agli operatori economici che applicano un contratto collettivo diverso rispetto a quello indicato dalla stazione appaltante o dall'ente concedente, richiede dichiarazioni di garanzia di equivalenza delle tutele offerte ai propri dipendenti rispetto a quelli indicati, non applicati.

VII.II. Violazione concorrenza e nullità contrattuale

La giurisprudenza è stata chiamata a chiarire la natura della nullità contrattuale nel caso in cui l'accordo di rinegoziazione si traduca in una violazione delle norme sulla concorrenza tutelate a presidio dell'ordine pubblico economico, la cui violazione ex art. 1418 c.c. determina la nullità del contratto.

Ci si è chiesti se tale nullità debba essere intesa come parziale (colpendo solo la clausola rinegoziata) o totale (investendo l'intero contratto rinegoziato).

La soluzione più corretta è quella della nullità dell'intero contratto rinegoziato.

Un contratto gravemente disequilibrato, infatti, non potrebbe continuare ad assolvere regolarmente la propria funzione. Inoltre, adottare questa impostazione preserverebbe gli interessi del concorrente non aggiudicatario, il quale potrebbe altrimenti vedere lesi i propri diritti senza possibilità di tutela (ad es. esercitando un'azione di annullamento o di risarcimento).

VII.III. Assenza di risorse finanziarie

Una indubbia criticità attiene al lato economico. Qualora, infatti, pur essendo soddisfatti tutti i presupposti e trovando un accordo tra le parti, non siano presenti risorse finanziarie sufficienti a riequilibrare il contratto, occorre comprendere come agire.

In tali ipotesi si prospettano due possibilità: ritenere la rinegoziazione inattuabile con conseguente risoluzione del contratto oppure consentire alla parte danneggiata dalla sopravvenienza di trattenerne in acconto le somme disponibili per il riequilibrio, procedendo poi

a rivendicare il conguaglio restante attraverso le procedure ordinarie (ad esempio iscrivendo una riserva di prezzo).

L'opinione prevalente è che tali rimedi non debbano considerarsi alternativi ma cumulativi: l'amministrazione non può esimersi dal rimedio risolutivo se non dispone delle risorse necessarie, mentre il privato può comunque riservarsi di agire per il recupero delle somme dovute.

VII.IV. Adeguamento giudiziale dell'equilibrio contrattuale

Il tema attiene al potere e ai margini di intervento riconoscibili in capo al giudice amministrativo in merito al riequilibrio di un contratto pubblico. In linea di principio, l'accordo di rinegoziazione rimane un elemento qualificante del contratto (un vero "contratto nel contratto"), per cui il giudice non può sostituirsi alle parti nel definirne il contenuto. Piuttosto, la rinegoziazione introdotta dal Codice si configura come un'obbligazione a contrarre di fonte esterna (eteronoma), prevista dall'art. 120, comma 8, del codice del processo civile (comma oggi incorporato nell'art. 120 c.p.a.). Tuttavia, nel nostro ordinamento le obbligazioni legali di contrarre sono eccezionali[48].

D'altra parte, il principio costituzionale della libera iniziativa economica (art. 41 Cost.) assegna agli operatori un'ampia autonomia, purché essa non rechi danno all'utilità sociale.

Un contratto con squilibrio sopravvenuto non sembra turbare l'utilità sociale né i valori fondamentali tutelati dalla Costituzione.

In definitiva, secondo un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 120 c.p.c. (oggi c.p.a.), il giudice può intervenire limitandosi a una correzione quantitativa del contratto, senza sostituirsi alle parti nella riformulazione delle pattuizioni.

Ciò richiederebbe, ad esempio, l'acquisizione di consulenze tecniche periziali (CTU) contabili volte a quantificare le proporzioni dello squilibrio e a determinare il riallineamento necessario. Tuttavia, data la lentezza della giustizia civile, questo rimedio appare di difficile applicazione pratica e poco efficace per le imprese coinvolte.

VII.V. Revisione del prezzo nella fase precontrattuale

Ci si è domandati se il meccanismo della revisione del prezzo, così come sopra delineato, potesse trovare applicazione anche nella fase precontrattuale, ossia in quella fase temporale che intercorre tra l'aggiudicazione e la stipula del contratto.

Sul punto, alquanto utile a dirimere il dubbio è stata l'ANAC[49] secondo cui *"le stazioni appaltanti sono tenute a fare puntuale applicazione dei prezzari regionali aggiornati, e tale*

obbligo è da riferirsi alla fase di approvazione degli elaborati progettuali. Inoltre, fermo il necessario rispetto dei principi di parità di trattamento e di trasparenza, dai quali deriva l'impossibilità, dopo l'aggiudicazione di un appalto pubblico, di apportare variazioni sostanziali alle condizioni di affidamento dello stesso, è consentito alla stazione appaltante valutare l'opportunità di apportare modifiche non sostanziali alle condizioni di affidamento, secondo il prudente apprezzamento della stessa, in presenza di circostanze eccezionali, impreviste e imprevedibili, sopravvenute dopo l'aggiudicazione e prima della stipula del contratto d'appalto, in assenza di profili di illegittimità della procedura di aggiudicazione".

In tal senso, pertanto, ad avviso di ANAC, è accettabile la possibilità di apportare modifiche contrattuali anche prima dell'esecuzione del contratto sempre che ricorrano circostanze eccezionali, impreviste e imprevedibili, sopravvenute dopo l'aggiudicazione e prima della stipula del contratto d'appalto, in assenza di profili di illegittimità della procedura di aggiudicazione.

VII.VI La revisione del prezzo in caso di rinnovo contrattuale

Il giudice amministrativo è stato interrogato sulla possibilità di provvedere alla revisione dei prezzi in caso di rinnovazione del rapporto contrattuale. Sul punto, granitico è l'orientamento del Consiglio di Stato^[50], secondo cui *"nel caso in cui l'appaltatore abbia espresso la propria volontà di rinnovare il rapporto contrattuale è in re ipsa che lo stesso accetti la nuova determinazione del prezzo e non avrà diritto alla sua revisione, che invece spetterà nel caso in cui si sia concordato il mero slittamento temporale del termine del servizio. La revisione dei prezzi dei contratti si applica, infatti, solo alle proroghe contrattuali, come tali previste ab origine negli atti di gara ed oggetto di consenso "a monte", ma non anche agli atti successivi al contratto originario con cui, mediante specifiche manifestazioni di volontà, è stato dato corso tra le parti a distinti, nuovi ed autonomi rapporti giuridici, ancorché di contenuto identico a quello originario per quanto concerne la remunerazione del servizio, senza che sia stata avanzata alcuna proposta di modifica del corrispettivo"* (Consiglio di Stato, sez. III, 12 giugno 2025, n. 5089).

VII.VII L'istanza tardiva e la sua inammissibilità

Il TAR Lazio, sez. II ter, con sentenza del 16 febbraio 2026, n. 3036, dopo aver ricordato che la revisione prezzi è un rimedio temperato di riequilibrio del sinallagma funzionale, che assolve all'esigenza di assicurare continuità al rapporto contrattuale in corso di svolgimento, soprattutto nell'ottica del perseguimento del pubblico interesse, ha ribadito che per il suo tramite non potrà mai giungersi a una rideterminazione del prezzo originario del servizio o della fornitura.

In ragione della *ratio* dell'istituto, è imprescindibile che la revisione - ove ne ricorrano i presupposti di legge - avvenga in corso di esecuzione del contratto in quanto, altrimenti

opinando, si ammetterebbe la possibilità di modificare le condizioni di un rapporto ormai esaurito.

Pertanto, ove la richiesta di revisione prezzi sia stata presentata successivamente alla cessazione del contratto di appalto, ciò rappresenta un elemento ostativo alla possibilità di ottenere la revisione dei prezzi.

Ai contratti banditi sotto la vigenza del d.lgs. n. 50/2016 si applica esclusivamente l'art. 106, c.1, lett. a), il quale subordina la revisione alla presenza di clausole chiare, precise e inequivocabili nei documenti di gara iniziali.

Le disposizioni più favorevoli del nuovo Codice dei contratti (artt. 11 e 60 del d.lgs. n. 36/2023), che prevedono un meccanismo di riequilibrio più ampio e l'incidenza dei rinnovi dei CCNL, non hanno valenza retroattiva e non possono essere invocate per contratti retti dalla disciplina previgente.

Conclusioni

Alla luce delle previsioni normative e delle interpretazioni giurisprudenziali sopra esposte, il meccanismo di revisione prezzi nei contratti pubblici si caratterizza oggi per una disciplina articolata e più vincolante rispetto al passato.

La soglia di attivazione è chiarita, gli indici di riferimento sono resi più specifici e l'applicazione automatica della clausola è disciplinata nei dettagli.

Tuttavia, permangono criticità applicative, soprattutto legate alle condizioni di fatto che giustificano la revisione e ai rimedi giurisdizionali disponibili.

In particolare, il dualismo tra sfera pubblicistica e privatistica – nonché i vincoli procedurali e finanziari tipici degli appalti – rende complesso il recupero effettivo dell'equilibrio contrattuale.

Nella pratica quotidiana, è verosimile che le imprese continuino a tutelarsi mediante la consueta iscrizione di riserve contabili, in attesa di sviluppi normativi o interventi giurisdizionali in grado di offrire soluzioni più rapide ed efficaci.

Bibliografia

- A. Albanese, *L'appalto*, in V. Buonocore (fondato da)-R. Costi (diretto da), *Trattato di diritto commerciale*, Sez. II-Tomo 3.III, Torino, Giappichelli.
- B. Marchetti, *Il principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale nel nuovo Codice dei contratti pubblici: prime osservazioni*, Intervento al Convegno di Studi organizzato dalla Fondazione Cesifin su *I principi nel codice dei contratti pubblici*, Firenze, 14 aprile 2023.

- B. Meistro, *Revisione prezzi: un istituto in continua evoluzione, come dimostrano le modifiche apportate con il Correttivo*, in www.appaltiecontratti.it, 9 gennaio 2025.
- C. Chiariello, *I principi generali*, in M. Corradino-S. Sticchi Damiani (cur.), *I nuovi appalti pubblici. Commento al Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36/2023) con i nuovi orientamenti giurisprudenziali*, Milano, Giuffrè, 2024.
- C. Contessa, *Il Decreto correttivo al Codice dei contratti fra (parziali) innovazioni e aspetti di continuità*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2025.
- C. Trapuzzino, *L'appalto privato*, Milano, Giuffrè, 2025.
- D. Di Carlo, *L'obbligo di rinegoziazione nei contratti pubblici*, in B. Bruno, M. Mariani, E. Toma (cur.), *La nuova disciplina dei contratti pubblici*, Torino, Giappichelli, 2023.
- D. Memmo, *Il nuovo modello tedesco della responsabilità per inadempimento delle obbligazioni*, in *Contr. impr.*, 2004.
- E. del Prato, *Rinegoziazione del contratto e buona fede*, in *Contr. impr.*, 2024.
- E. Guarnieri, *Rinegoziazione, revisione prezzi e pagamenti (artt. 9, 60, 120, 125)*, in M. Clarich (a cura di), *Commentario al codice dei contratti pubblici*, Torino, Giappichelli, 2025, 3° ed., 1227.
- F. Belviso, *Art. 1664*, in U. Patroni Griffi, E. Sabatelli (cur.), *L'appalto. Artt. 1655-1677-bis*, in *Comm. Schlesinger*, Milano, Giuffrè, 2025.
- F. Caringella, M. Giustiniani, P. Mantini, *I Contratti Pubblici. Trattato sistematico sulla contrattualistica pubblica*, Dike Giuridica, Roma, 2021.
- F. Caringella, *Manuale dei contratti pubblici*, Roma, Dike Giuridica, 2021.
- F. Cintioli, *Le conseguenze della pandemia da Covid-19 sulle concessioni di servizi e sull'equilibrio economico e finanziario*, in *Il Diritto dell'Economia*, 2020, 13 e ss.
- F. Goisis-P. Pantalone, *La revisione dei prezzi negli appalti pubblici come condizione per l'attuazione del PNRR, tra principi eurounitari e vischiosità normative nazionali*, in *Dir. amm.*, 2023.
- F. Saitta, *I Principi generali del nuovo codice dei contratti pubblici*, in *Diritto e processo amministrativo*, 2023
- F. Trubiani, *La rinegoziazione contrattuale nel diritto privato europeo*, in *Obb. Contr.*, 2012.
- G. Casamassima-L. Pavia, *I principi dei contratti pubblici. Analisi operativa e casistica applicativa dopo il codice dei contratti pubblici e il correttivo (D.Lgs. 31 dicembre 2024, n. 209)*, Napoli, Dike, 2025.
- G. De Cesare, *Diritto alla rinegoziazione dell'appalto pubblico e riparto di giurisdizione: problemi sostanziali e processuali*, in www.amministrativamente.com, 2025.
- G. Montedoro, *La funzione nomofilattica e ordinante e i principi ispiratori del nuovo codice dei contratti pubblici*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2023.
- G. Morbidelli (a cura di), *I principi nel nuovo codice dei contratti pubblici*, Firenze, Passigli Editori, 2023.
- G. Rovelli, *Introduzione al nuovo codice dei contratti pubblici. I principi nel nuovo codice degli appalti pubblici e la loro funzione regolatoria*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2023.
- G. Sferrazzo, *La revisione dei prezzi nel sistema dei contratti pubblici*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 6, 2023, 788.
- M. Renna, *I principi*, in S. Fantini, H. Simonetti (cur.), *Il nuovo corso dei contratti pubblici*, Piacenza, La Tribuna, 2023.

- M. Zoppolato-A. Comparoni, *Revisione dei prezzi*, in M.A. Sandulli-R. De Nictolis (diretto da), *Trattato sui contratti pubblici. IV. Esecuzione. Settori speciali. Appalti con regimi speciali*, Milano, Giuffrè, 2019.
- P. Marzaro, *I principi generali del nuovo codice dei contratti pubblici: la funzione nomopoietica del consiglio di stato per un 'nuovo paradigma' di amministrazione*, in *Il diritto dell'economia*, 3/2024.
- P. Patatini, *Rinegoziazione e rimedi manutentivi alla luce del nuovo codice dei contratti pubblici*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2023.
- R. Capozzi, *Rinegoziazione, modifiche contrattuali e revisione prezzi*, in R. Chieppa-M. Santise-H. Simonetti-R. Tuccillo (cur.), *Il nuovo codice dei contratti pubblici. Questioni attuali sul D.Lgs. n. 36/2023*, Piacenza, LaTribuna, 2023.
- R. De Nictolis, *Il riparto di giurisdizione nei contratti pubblici*, in www.giustizia-amministrativa.it
- R. Giovagnoli, G. Rovelli, *sub. Art. 9*, in R. Giovagnoli, G. Rovelli (cur.), *Codice dei Contratti Pubblici*, Milano, Giuffrè, 2024.
- S. Monzani, *La revisione prezzi nei contratti pubblici: disciplina legale eccezionale, discrezionalità della stazione appaltante e rimedi civilistici*, in giustiziainsieme.it.
- S. R. Bonci, M. G. Bortolin, *Le novità in materia di contratti pubblici introdotte dal D.L. n. 73/2025 (c.d. "decreto Infrastrutture")*, in *Rivista Appalti e Contratti*, Maggioli ed., web, n.11/2025.
- V. Cerulli Irelli, *Il principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale negli appalti pubblici*, in www.giustizia-amministrativa.it.
- V. Di Gregorio, *Rinegoziazione e adeguamento del contratto: a margine dell'introduzione dell'imprévision nel code civile francese*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2018.
- V. Rossi, *La revisione dei prezzi negli appalti pubblici. Origini, sviluppi, approdi e prospettive*, <https://www.giustizia-amministrativa.it/de/-/158189-189>, «i riferimenti alla pagina internet sono aggiornati al 28-2-2026».
-

Giurisprudenza

Consiglio di Stato

- Consiglio di Stato, n. 3585/2014
- Consiglio di Stato, n. 5356/2015
- Consiglio di Stato, n. 5779/2015
- Consiglio di Stato, n. 209/2016
- Consiglio di Stato, n. 10635/2022
- Consiglio di Stato, n. 2157/2022
- Consiglio di Stato, n. 8135/2022
- Consiglio di Stato, n. 9426/2022
- Consiglio di Stato, n. 6257/2023
- Consiglio di Stato, n. 6652/2023
- Consiglio di Stato, n. 6847/2023
- Consiglio di Stato, n. 453/2024

- Consiglio di Stato, n. 819/2024
- Consiglio di Stato, n. 4657/2024
- Consiglio di Stato, n. 489/2025
- Consiglio di Stato, n. 3319/2025
- Consiglio di Stato, n. 3787/2025
- Consiglio di Stato, n. 4041/2025
- Consiglio di Stato, n. 5089/2025
- Consiglio di Stato, n. 6638/2025
- Consiglio di Stato, n. 9568/2025
- Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, n. 54/2026

Corte di Cassazione

- Corte di Cassazione, n. 16315/2007
- Corte di Cassazione, n. 20811/2014
- Corte di Cassazione, n. 14731/2018
- Corte di Cassazione, n. 18047/2018
- Corte di Cassazione, Sezioni Unite, n. 21990/2020
- Corte di Cassazione, Sezioni Unite, n. 35952/2021
- Corte di Cassazione, Sezioni Unite, n. 3935/2022
- Corte di Cassazione, Sezioni Unite, n. 9290/2025
- Corte di Cassazione, Sezioni Unite, n. 3177/2026

Corte di giustizia UE

- Corte giust. UE, VIII, 7 settembre 2016, in C-549/14

TAR

- TAR Lazio-Roma, n. 8752/2017
- TAR Toscana, n. 228/2022
- TAR Piemonte, n. 180/2023
- TAR Sardegna, n. 384/2024
- TAR Lazio-Roma, n. 5886/2024
- TAR Lombardia-Brescia, n. 413/2025
- TAR Lombardia-Milano, n. 63/2025
- TAR Calabria-Catanzaro, n. 94/2026
- TAR Lazio-Roma, n. 1649/2026
- TAR Lazio-Roma, n. 3036/2026

Tribunali

- Tribunale di Napoli, n. 6334/2020
- Tribunale di Venezia, n. 4324/2020
- Tribunale di Milano, n. 4355/2021
- Tribunale di Roma, n. 3109/2021

- Tribunale di Roma, n. 3114/2021
- Tribunale di Roma, n. 5224/2021
- Tribunale di Roma, n. 6017/2021
- Tribunale di Roma, n. 8005/2021
- Tribunale di Milano, n. 3020/2022
- Tribunale di Roma, n. 8675/2022

* Il presente approfondimento rappresenta una rielaborazione della tesina presentata nell'ambito della V Edizione (a.a. 2025/2026) del Master Universitario di II° livello Teoria e Management degli Appalti Pubblici (TEMAP) presso la Libera Università Maria Ss. Assunta (LUMSA): Responsabile Scientifico *Prof. Avv. Angelo Rinella*; Direttore *Avv. Domenico Galli*; Coordinatore Scientifico *Avv. Adriano Cavina*.

[1] R. Capozzi, *Rinegoziazione, modifiche contrattuali e revisione prezzi*, in R. Chieppa-M. Santise-H. Simonetti-R. Tuccillo (cur.), *Il nuovo codice dei contratti pubblici. Questioni attuali sul D.Lgs. n. 36/2023*, Piacenza, La Tribuna, 2023.

[2] F. Caringella, M. Giustiniani, P. Mantini, *I Contratti Pubblici. Trattato sistematico sulla contrattualistica pubblica*, Dike Giuridica, Roma, 2021.

[3] F. Caringella, *Manuale dei contratti pubblici*, Roma, Dike Giuridica, 2021.

[4] In merito alla derogabilità di tale principio si è da tempo espressa la giurisprudenza sia eurounitaria sia nazionale. Sul punto si veda Corte giust. UE, VIII, 7 settembre 2016, in C. 549-14; Cons. St., n. 4657/2024; TAR Toscana, n. 228/2022; Cons. St., n. 10635/2022; TAR Piemonte, n. 180/2023.

[5] Cfr. Cons. St., n. 819/2024, TAR Lazio - Roma, n. 1649/2026.

[6] Sul punto la Sezione V, del Consiglio di Stato, con sent. n. 6257 del 27 giugno 2023 ha ricordato che *“La finalità dell’istituto è da un lato quella di salvaguardare l’interesse pubblico a che le prestazioni di beni e servizi alle pubbliche amministrazioni non siano esposte col tempo al rischio di una diminuzione qualitativa, a causa dell’eccessiva onerosità sopravvenuta delle prestazioni stesse, e della conseguente incapacità del fornitore di farvi compiutamente fronte (cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI, 7 maggio 2015 n. 2295; Consiglio di Stato, Sez. V, 20 agosto 2008 n. 3994), dall’altro di evitare che il corrispettivo del contratto di durata subisca aumenti incontrollati nel corso del tempo tali da sconvolgere il quadro finanziario sulla cui base è avvenuta la stipulazione del contratto (nello stesso senso cfr. anche Cons. Stato, Sez. V, 23 aprile 2014, n. 2052; Sez. III, 4 marzo 2015, n. 1074; Sez. V, 19 giugno 2009, n. 4079; Sez. III, 9 maggio 2012, n.2682) Va, pertanto, ribadito come lo scopo principale dell’istituto sia e resti quello di tutelare l’interesse pubblico ad acquisire prestazioni di servizi qualitativamente adeguate; solo in via mediata e indiretta la disciplina realizza anche l’interesse dell’impresa a non subire l’alterazione dell’equilibrio contrattuale conseguente alle modifiche dei costi che si verificano durante l’arco del rapporto”*. Da ultimo, in tal senso si sono espressi il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, con sent. n. 54 del 26 gennaio 2026 e la Sezione III, del Consiglio di Stato, con sent. n. 5089 del 12 giugno 2025.

[7] E. del Prato, *Rinegoziazione del contratto e buona fede*, in *Contr. impr.*, 2024.

[8] Per un’approfondita ricostruzione storica precedente agli anni Novanta si veda V. Rossi, *La revisione dei prezzi negli appalti pubblici. Origini, sviluppi, approdi e prospettive*, <https://www.giustizia-amministrativa.it/de/-/158189-189>, « i riferimenti alla pagina internet sono aggiornati al 28-2-2026 ».

[9] F. Goisis-P. Pantalone, *La revisione dei prezzi negli appalti pubblici come condizione per*

l'attuazione del PNRR, tra principi eurounitari e vischiosità normative nazionali, in Dir. amm., 2023.

[10] Secondo cui *“All’articolo 26 della legge 11 febbraio 1994, n. 109, dopo il comma 4 sono inseriti i seguenti: “4-bis. In deroga a quanto previsto dal comma 3, qualora il prezzo di singoli materiali da costruzione, per effetto di circostanze eccezionali, subisca variazioni in aumento o in diminuzione, superiori al 10 per cento rispetto al prezzo rilevato dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti nell’anno di presentazione dell’offerta con il decreto di cui al comma 4-quater, si fa luogo a compensazioni, in aumento o in diminuzione, per la percentuale eccedente il 10 per cento e nel limite delle risorse di cui al comma 4-sexies.*

4-ter. La compensazione è determinata applicando la percentuale di variazione che eccede il 10 per cento al prezzo dei singoli materiali da costruzione impiegati nelle lavorazioni contabilizzate nell’anno solare precedente al decreto di cui al comma 4-quater nelle quantità accertate dal direttore dei lavori.

4-quater. Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, entro il 30 giugno di ogni anno, a partire dal 30 giugno 2005, rileva con proprio decreto le variazioni percentuali annuali dei singoli prezzi dei materiali da costruzione più significativi.

4-quinquies. Le disposizioni di cui ai commi 4-bis, 4-ter e 4-quater si applicano ai lavori eseguiti e contabilizzati a partire dal 10 gennaio 2004. A tal fine il primo decreto di cui al comma 4-quater rileva anche i prezzi dei materiali da costruzione più significativi rilevati dal Ministero per l’anno 2003. Per i lavori aggiudicati sulla base di offerte anteriori al 10 gennaio 2003 si fa riferimento ai prezzi rilevati dal Ministero per l’anno 2003.

4-sexies. Per le finalità di cui al comma 4-bis si possono utilizzare le somme appositamente accantonate per imprevisti, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, nel quadro economico di ogni intervento, in misura non inferiore all’1 per cento del totale dell’importo dei lavori, fatte salve le somme relative agli impegni contrattuali già assunti, nonché le eventuali ulteriori somme a disposizione della stazione appaltante per lo stesso intervento nei limiti della relativa autorizzazione di spesa. Possono altresì essere utilizzate le somme derivanti da ribassi d’asta, qualora non ne sia prevista una diversa destinazione sulla base delle norme vigenti, nonché le somme disponibili relative ad altri interventi ultimati di competenza dei soggetti aggiudicatori nei limiti della residua spesa autorizzata; l’utilizzo di tali somme deve essere autorizzato dal CIPE, qualora gli interventi siano stati finanziati dal CIPE stesso.

4-septies. Le amministrazioni aggiudicatrici e gli altri enti aggiudicatori o realizzatori provvedono ad aggiornare annualmente i propri prezzi, con particolare riferimento alle voci di elenco correlate a quei prodotti destinati alle costruzioni, che siano stati soggetti a significative variazioni di prezzo legate a particolari condizioni di mercato. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, i prezzi cessano di avere validità il 31 dicembre di ogni

anno e possono essere transitoriamente utilizzati fino al 30 giugno dell'anno successivo per i progetti a base di gara la cui approvazione sia intervenuta entro tale data. In caso di inadempienza da parte dei predetti soggetti, i prezzari possono essere aggiornati dalle competenti articolazioni territoriali del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con le regioni interessate”.

[11] F. Goisis, P. Pantalone, *La revisione dei prezzi negli appalti pubblici come condizione per l'attuazione del PNRR, tra principi eurounitari e vischiosità normative nazionali*, cit.

[12] Disciplina straordinaria e, quindi, come precisato dal Consiglio di Stato non applicabile in via analogica alle concessioni di servizi (Cons. Stato sez. V, 12 maggio 2025, n. 4041).

[13] Per un ulteriore approfondimento si veda S. R. Bonci, M. G. Bortolin, *Le novità in materia di contratti pubblici introdotte dal D.L. n. 73/2025 (c.d. “decreto Infrastrutture”)*, in *Rivista Appalti e Contratti*, Maggioli ed., web, n.11/2025.

[14] M. Zoppolato-A. Comparoni, *Revisione dei prezzi*, in M.A. Sandulli-R. De Nictolis (diretto da), *Trattato sui contratti pubblici. IV. Esecuzione. Settori speciali. Appalti con regimi speciali*, Milano, Giuffrè, 2019; E. Guarnieri, *Rinegoziazione, revisione prezzi e pagamenti (artt. 9, 60, 120, 125)*, in M. Clarich (a cura di), *Commentario al codice dei contratti pubblici*, Torino, Giappichelli, 2025, 3° ed., 1227.

[15] C. Trapuzzino, *L'appalto privato*, Milano, Giuffrè, 2025.

[16] A. Albanese, *L'appalto*, in V. Buonocore (fondato da)-R. Costi (diretto da), *Trattato di diritto commerciale*, Sez. II-Tomo 3.III, Torino, Giappichelli.

[17] F. Belviso, *Art. 1664*, in U. Patroni Griffi, E. Sabatelli (cur.), *L'appalto. Artt. 1655-1677-bis*, in Comm. Schlesinger, Milano, Giuffrè, 2025.

[18] La dottrina ha rilevato che *“il primo comma regola la sopravvenuta onerosità dell'esecuzione; il secondo comma considera la c.d. sorpresa geologica, ossia la sopravvenuta difficoltà dell'esecuzione. Il diritto alla revisione del prezzo e il diritto all'equo compenso stabiliscono, nel loro insieme, una ripartizione tra committente e appaltatore delle conseguenze della sopravvenienza, perché i maggiori oneri non sono sopportati integralmente dall'uno o dall'altro, ma vanno suddivisi: nel primo caso, entro la differenza che eccede il decimo; nel secondo caso, per mezzo non di un ristoro integrale, ma di un equo compenso”*. Sul punto così si è espresso A. Albanese, *L'appalto*, cit.

[19] R. Giovagnoli, G. Rovelli, *sub. Art. 9*, in R. Giovagnoli, G. Rovelli (cur.), *Codice dei Contratti Pubblici*, Milano, Giuffrè, 2024.

[20] Interessante in dottrina il contributo del giurista Cerulli Irelli secondo cui *“Anziché dalla porta ampia e solenne (come sarebbe stata quella del codice civile) il diritto entra nell'ordinamento legislativo da una finestrella un po' precaria, con espresso riferimento ad una materia, quella dei contratti pubblici, nella quale esso non si riteneva avesse cittadinanza (né la dottrina civilistica sopra citata aveva fatto alcun cenno affinché il principio da essa elaborato potesse estendersi a questa materia), salva qualche voce in dissenso. La scelta del legislatore delegato di inserire, accanto ai tradizionali istituti della revisione prezzi e delle varianti in corso di opera, il principio generale di rinegoziazione come riassuntivo di questi istituti o anche portatore di ulteriori applicazioni, e attraverso esso dare consistenza al principio della conservazione dell'equilibrio contrattuale può comportare effetti nell'ordinamento generale (da intendere, anche sul versante civilistico); ché sembrerebbe del tutto irragionevole la vigenza di questo istituto nella contrattualistica pubblica, settore nel quale esso appare*

*meno compatibile con i principi che lo reggono, e non nella contrattazione civilistica, dove esso, come rilevato in dottrina, trova una collocazione solidamente ancorata al principio di buona fede". V. Cerulli Irelli, *Il principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale negli appalti pubblici*, in www.giustizia-amministrativa.it.*

[21] D. Di Carlo, *L'obbligo di rinegoziazione nei contratti pubblici*, in B. Bruno, M. Mariani, E. Toma (cur.), *La nuova disciplina dei contratti pubblici*, Torino, Giappichelli, 2023.

[22] Per un approfondimento sui principi generali si veda, *inter alia*, G. Montedoro, *La funzione nomofilattica e ordinante e i principi ispiratori del nuovo codice dei contratti pubblici*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2023; G. Morbidelli (a cura di), *I principi nel nuovo codice dei contratti pubblici*, Firenze, Passigli Editori, 2023; G. Rovelli, *Introduzione al nuovo codice dei contratti pubblici. I principi nel nuovo codice degli appalti pubblici e la loro funzione regolatoria*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2023; C. Chiariello, *I principi generali*, in M. Corradino-S. Sticchi Damiani (cur.), *I nuovi appalti pubblici. Commento al Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36/2023) con i nuovi orientamenti giurisprudenziali*, Milano, Giuffrè, 2024; G. Casamassima-L. Pavia, *I principi dei contratti pubblici. Analisi operativa e casistica applicativa dopo il codice dei contratti pubblici e il correttivo (D.Lgs. 31 dicembre 2024, n. 209)*, Napoli, Dike, 2025.

[23] F. Saitta, *I Principi generali del nuovo codice dei contratti pubblici*, in *Diritto e processo amministrativo*, 2023; P. Marzaro, *I principi generali del nuovo codice dei contratti pubblici: la funzione nomopoietica del consiglio di stato per un 'nuovo paradigma' di amministrazione*, in *Il diritto dell'economia*, 3/2024; M. Renna, *I principi*, in S. Fantini, H. Simonetti (cur.), *Il nuovo corso dei contratti pubblici*, Piacenza, La Tribuna, 2023.

[24] L'*hardship* trova applicazione, nei rapporti internazionali, in presenza di un mutamento delle circostanze che, pur non rendendo impossibile l'esecuzione del contratto, ne determini una maggiore onerosità. La regola generale è nel senso che una maggiore onerosità della prestazione non è di per sé idonea ad esonerare la parte dall'adempimento della propria

obbligazione, a meno che essa non incida in misura rilevante sull'equilibrio originario del contratto e purché ricorrano determinate condizioni.

L'accezione in cui l'*hardship* varia nei diversi ordinamenti giuridici, così come variano le conseguenze che vengono connesse al verificarsi di tali situazioni (alcuni ordinamenti giuridici assegnano alla parte svantaggiata il diritto ad agire per la risoluzione del contratto, mentre altri quello di chiedere una rinegoziazione degli accordi). In tale contesto di estrema eterogeneità, è possibile individuare, con riferimento ai rapporti internazionali, alcuni parametri che consentono di fissare una nozione di *hardship* il più possibile unitaria.

[25] Cfr. TAR Lazio-Roma, sent. n. 8752/2017.

[26] Sul punto, recentemente si è espresso il TAR Calabria – Catanzaro con sentenza n. 94 del 20 gennaio 2026, secondo cui la condotta inerte tenuta della Stazione Appaltante si pone in contrasto con i principi di buon andamento della Pubblica Amministrazione e con l'art. 2, comma 1, della legge n. 241/90 che, in presenza di un preciso obbligo di legge impone di concludere il procedimento con l'adozione di un provvedimento espresso.

[27] Cfr. TAR Brescia, sez. II, 13 maggio 2025, n. 413, secondo cui *Risulta opportuno evidenziare che il meccanismo revisionale disciplinato dal nuovo Codice dei contratti pubblici non assume la funzione di eliminare completamente l'alea tipica (rectius normale arg. ex art. 1467 c.c.) di un contratto di durata, la quale costituisce oggetto di specifico apprezzamento da parte dei concorrenti al momento della formulazione dell'offerta economica. Invero, se indubbiamente il meccanismo in esame deve prevedere la correzione dell'importo previsto ab origine in esito al confronto comparativo – per prevenire il pericolo della compromissione del sinallagma contrattuale – il riequilibrio non può risolversi in un automatismo perfettamente ancorato ad ogni variazione dei costi delle materie prime o della componentistica. Una simile estensione ne snaturerebbe le finalità, trasformandolo in una clausola di indicizzazione (T.A.R. Lombardia, sez. di Brescia, sez. II, 20 aprile 2012, n. 674).*

[28] S. Monzani, *La revisione prezzi nei contratti pubblici: disciplina legale eccezionale, discrezionalità della stazione appaltante e rimedi civilistici*, in giustizainsieme.it.

[29] Tar Lombardia-Milano, sent. n. 63 del 13 gennaio 2025.

[30] Infatti, una parte della giurisprudenza di merito (il riferimento è a Trib. Venezia I, 30 settembre 2020, n. 4324; Trib. Napoli IX, 15 luglio 2020, n. 6334 e di recente Trib. Milano XIII, 6 aprile 2022, n. 3020) ha ritenuto ammissibile, in caso di difficoltà nell'adempimento, da parte del conduttore, una riduzione del canone di locazione, al fine di poter mantenere il rapporto contrattuale, così da permettere al conduttore in difficoltà di mettersi in condizione di poter onorare le obbligazioni assunte, a vantaggio anche del locatore.

Il Tribunale di Roma (Trib. Roma 31 maggio 2022, n. 8675) ha invece escluso l'applicabilità dell'art. 1464 c.c. rilevando che "il richiamo di parte della giurisprudenza alla parziale e temporanea impossibilità del locatore di mantenere il bene locato nel pacifico godimento del conduttore (vedasi a tal proposito Cass. n. 18047/2018 e Cass. n. 20811/2014; Cass. n. 16315/2007 e le recentissime pronunce in ambito locatizio rese dal Trib. Venezia I, ord. 28 luglio 2020 e Trib. Venezia I, 30 settembre 2020 e Trib. Milano 21 ottobre 2020; Trib. Milano XIII, 18 maggio 2021, n. 4355), per fondare un diritto del conduttore alla riduzione del canone – o comunque una parziale estinzione dell'obbligazione di pagamento del corrispettivo – non ci appare condivisibile (cfr. al riguardo anche le sentenze Trib. Roma VI, 19 febbraio 2021, n. 3109 e Trib. Roma VI, 19 febbraio 2021, n. 3114; Trib. Roma 19 febbraio 2021, n. 5224 e Trib. Roma, 7 maggio 20 21, n. 8005; Trib. Roma VI, 7 aprile 2021, n. 6017). Osta, inoltre, alla utilizzabilità da parte del conduttore del rimedio di cui all'art. 1464 c.c. la circostanza che la norma richiede che la sopravvenienza abbia carattere di assolutezza e oggettività cui si aggiunge la difficoltà concettuale di "piegare" la causa della locazione che, per quelle commerciali non si estende mai alla garanzia della produttività dell'attività imprenditoriale che il conduttore si accinge a svolgere nei locali concessi (salvo specifica pattuizione al riguardo: Cass. III, n. 14731/2018, parte motiva).

[31] Sul punto si legga V. Rossi, *La revisione dei prezzi negli appalti pubblici. Origini, sviluppi, approdi e prospettive*, cit., ove si richiama puntuale dottrina tra cui D. Memmo, *Il nuovo modello tedesco della responsabilità per inadempimento delle obbligazioni*, in *Contr. impr.*, 2004.; F. Trubiani, *La rinegoziazione contrattuale nel diritto privato europeo*, in *Obb. Contr.*,

2012; V. Di Gregorio, *Rinegoziazione e adeguamento del contratto: a margine dell'introduzione dell'imprévision nel code civil francese*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2018.

[32] G. Sferrazzo, *La revisione dei prezzi nel sistema dei contratti pubblici*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 6, 2023, 788.

[33] E. del Prato, *Rinegoziazione del contratto e buona fede*, in *Contr. impr.*, cit.

[34] B. Meistro, *Revisione prezzi: un istituto in continua evoluzione, come dimostrano le modifiche apportate con il Correttivo*, in www.appaltiecontratti.it, 9 gennaio 2025.

[35] Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 31 ottobre 2022, n. 9426.

[36] Si veda F. Cintioli, *Le conseguenze della pandemia da Covid-19 sulle concessioni di servizi e sull'equilibrio economico e finanziario*, in *Il Diritto dell'Economia*, 2020, 13 e ss.

[37] C. Contessa, *Il Decreto correttivo al Codice dei contratti fra (parziali) innovazioni e aspetti di continuità*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2025.

[38] Per una ricostruzione generale sui profili di giurisdizione in merito ai contratti pubblici si veda R. De Nictolis, *Il riparto di giurisdizione nei contratti pubblici*, in www.giustizia-amministrativa.it

[39] G. De Cesare, *Diritto alla rinegoziazione dell'appalto pubblico e riparto di giurisdizione: problemi sostanziali e processuali*, in www.amministrativamente.com, 2025.

[40] Cfr. Cons. Stato, Sez. III, 24 marzo 2022, n. 2157.

[41] Cfr. Cass. SS.UU. 8 febbraio 2022, n. 3935.

[42] P. Patatini, *Rinegoziazione e rimedi manutentivi alla luce del nuovo codice dei contratti pubblici*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2023.

[43] B. Marchetti, *Il principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale nel nuovo Codice dei contratti pubblici: prime osservazioni*, Intervento al Convegno di Studi organizzato dalla Fondazione Cesifin su *I principi nel codice dei contratti pubblici*, Firenze, 14 aprile 2023.

[44] Cfr. Cons. Stato, Sez. V, 22 novembre 2021, n. 8135.

[45] Da ultimo Corte di Cassazione, Sezioni Unite, ordinanza n. 9290/2025.

[46] In questi termini si era anche già espresso il Consiglio di Stato con sent. n. 9568/2025.

[47] Consiglio di Stato, Sez. V, 25 luglio 2025, n. 6638.

[48] Un esempio noto è l'art. 2597 c.c. sui servizi in regime di monopolio, dove comunque il contenuto del contratto è in larga parte predeterminato.

[49] Delibera ANAC 2 aprile 2025, n. 129.

[50] Cfr. Consiglio di Stato, Sez. III, 22 gennaio 2016, n. 209; Consiglio di Stato, Sez. III, 18 dicembre 2015, n. 5779; Consiglio di Stato, Sez. V, 25 novembre 2015, n. 5356; Consiglio di Stato, Sez. III, 11 luglio 2014, n. 3585.